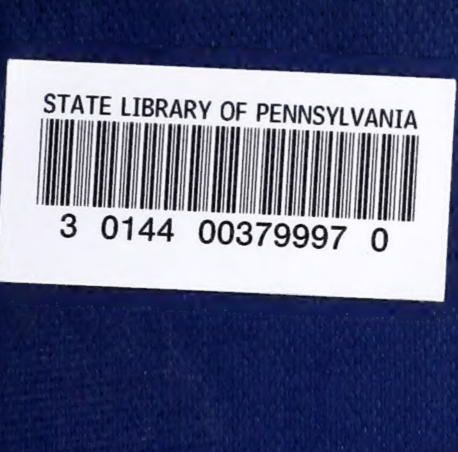
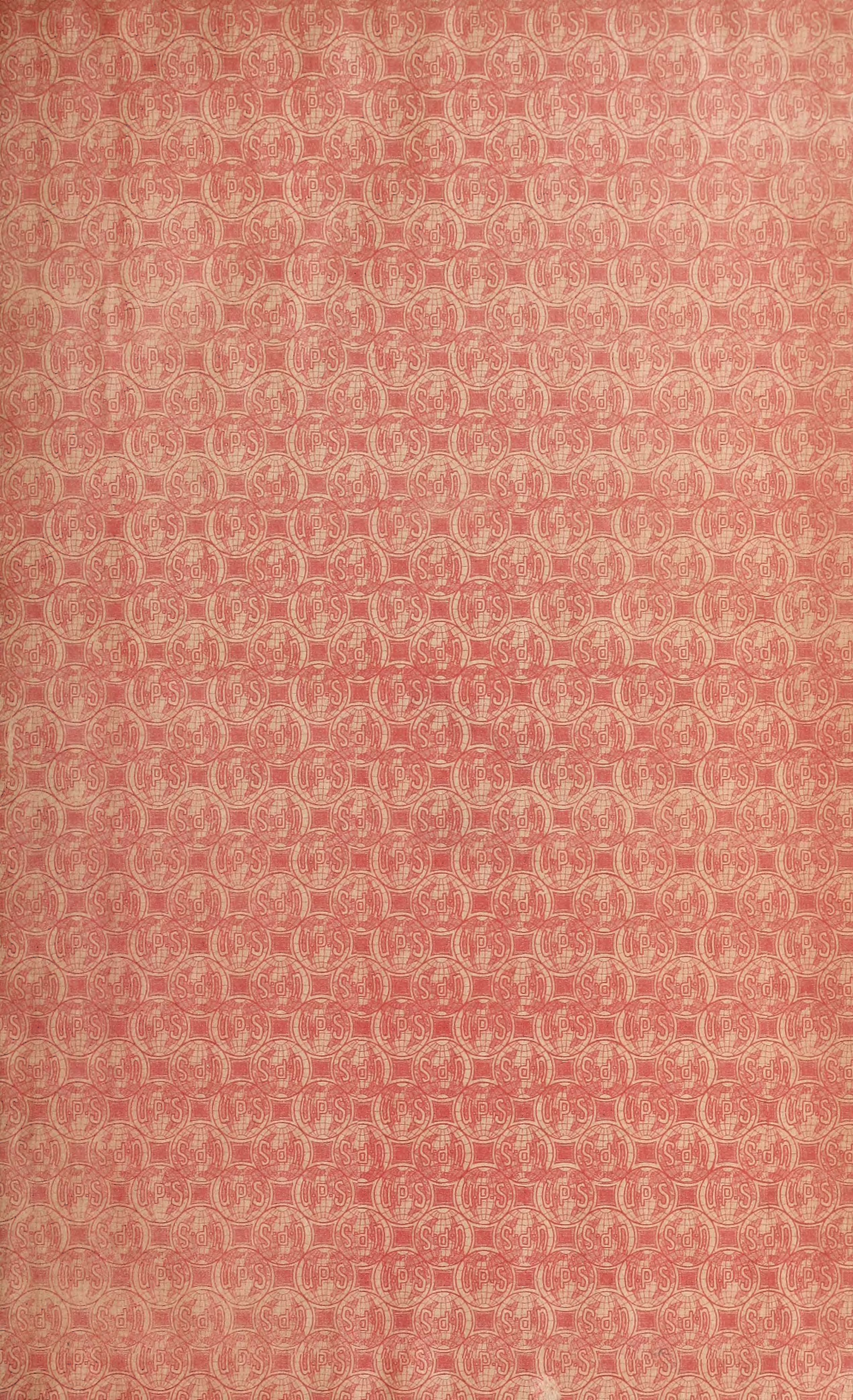
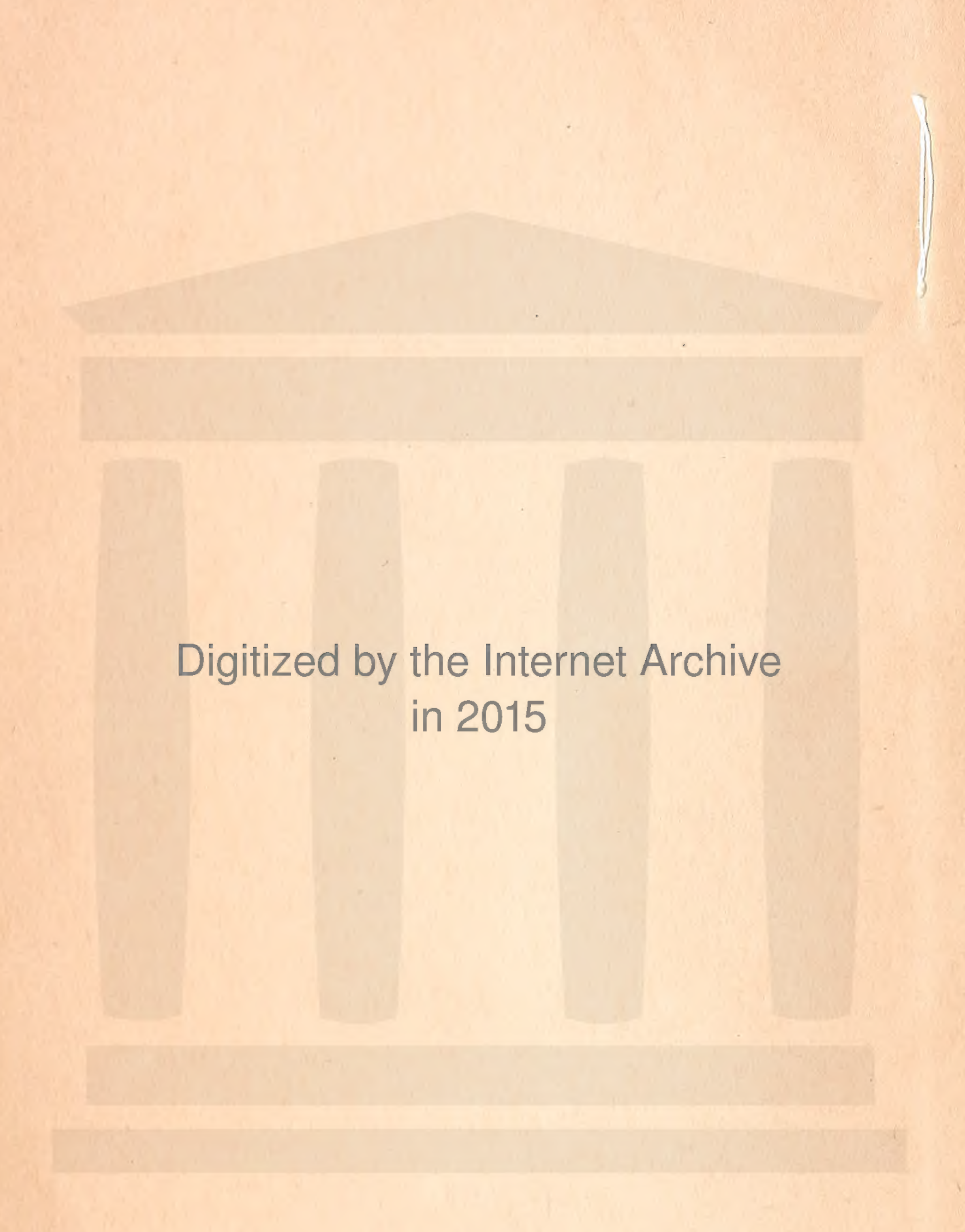

STATE LIBRARY OF PENNSYLVANIA
3 0144 00379997 0





Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ÉCONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France *(Président)*.

ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.

HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire national des Arts et Métiers.

CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit.

(Voir à la fin de ce volume la composition des Comités étrangers et la liste des monographies se rapportant à chaque pays.)

LE COÛT DE LA GUERRE POUR LA FRANCE

LES DÉPENSES DE GUERRE DE LA FRANCE

PAR

Gaston JÈZE
Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U.S.A.

PRÉFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons, il ne pouvait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé, à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant toute la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économique qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité grandissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter des

pertes sans cesse accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critériums et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble, constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ses aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré, on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord, toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. En dehors même de cette difficulté, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient pour la plupart mobilisés et, par conséquent, hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles, dans chaque nation, non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécialistes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la guerre finie, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença dans l'été et l'automne 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études préliminaires ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale, mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement, la conférence ne pouvait établir *a priori* aucun programme

d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de la guerre. Pour cela, il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopération internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays constituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Editorial Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou hommes d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et de ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout, il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et, en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux, quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps, il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour des documents. Et



si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au delà, car une fois certains documents catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indispensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement, cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnels, appuyés d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui, au cours de la guerre, ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source autorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de « déflation » au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existants, comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide, il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité. On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits

par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistrent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais, d'autre part, elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci, on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est imposible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part de responsabilité des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans chaque pays qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins, l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront exprimées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable ; d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun, dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

*
* *

La présente monographie, consacrée par le professeur Gaston Jèze aux *Dépenses de guerre de la France*, fait apparaître l'impossibilité absolue de découvrir jamais le montant même approximatif du coût de la guerre pour le trésor public national. L'effort principal de l'auteur a consisté à montrer la fragilité, et même la puérilité des méthodes de calcul qui ont été suivies jusqu'ici. Il n'en est d'ailleurs aucune qui puisse donner des résultats satisfaisants.

« A vrai dire », écrit le professeur Gaston Jèze, « la connaissance d'un nombre précis n'a aucune importance, car les dépenses en numéraire sont, pour un pays, la conséquence la moins importante d'une grande guerre nationale. Ce n'est qu'une plaie d'argent. Le recul certain de la moralité et de la civilisation, le chaos économique et financier dans lequel se débat le monde, voilà des effets de la guerre qui laissent loin derrière eux les dépenses de guerre en numéraire, si considérables soient-elles. »

D'ailleurs, au point de vue technique, il était très intéressant de rechercher les *causes* pour lesquelles la guerre de 1914-18 a entraîné des dépenses dont aucun homme, avant 1914, ne soupçonnait l'importance.

C'est l'objet d'un des chapitres de la monographie. Il y a là une synthèse précieuse.

Le difficile problème du financement de la mobilisation industrielle de la France est étudié avec beaucoup de détails, ainsi que celui des pouvoirs financiers du gouvernement en temps de guerre.

La conclusion de l'auteur est que la guerre a entraîné beaucoup de désordre, d'incohérence, de gaspillage. N'est-ce pas la constatation que l'on peut faire pour tous les pays qui ont pris part à la lutte ?

James T. Shotwell.

AVANT-PROPOS

Il n'est pas facile d'écrire, à l'heure actuelle, un livre sur les dépenses de guerre de la France.

On se heurte à des difficultés d'ordre matériel et d'ordre moral.

Les documents sur la guerre sont innombrables, mais incomplets ; surtout, leur sincérité est suspecte.

Le savant qui recherche la vérité, et qui ne peut dire que ce qu'il croit être la vérité, est obligé d'examiner attentivement et impartialement les documents, les déclarations officielles, de les critiquer, courtoisement sans doute, sans ménagement.

A une époque où sévissent encore les passions nationalistes déchaînées par la guerre, où la paix est loin d'être rétablie, beaucoup croient utile à la cause de la patrie de surexciter « l'égoïsme sacré ». C'est une tâche très délicate pour le savant que d'essayer d'échapper à cette pression formidable du milieu dans lequel il vit, au risque de heurter les préjugés de ceux qui l'entourent.

Pourtant, s'il veut écrire autre chose qu'un livre de propagande, le savant doit se placer au-dessus des passions nationalistes.

C'est ce que je me suis efforcé de faire.

Peut-être le lecteur estimera-t-il qu'il y a beaucoup d'imprécision dans quelques-uns des développements que j'ai présentés, notamment touchant le coût de la guerre en France.

Certes, j'aurais pu, à coup de documents officiels, accumuler des statistiques impressionnantes et donner des chiffres d'une très grande précision.

J'ai préféré dire tout simplement ce que je crois être la vérité, en exposant minutieusement les raisons pour lesquelles le public savant doit être en défiance.

J'ai quelque idée que les conclusions agnostiques, auxquelles je suis arrivé pour la France, conviendraient à beaucoup d'autres pays.

C'est pourquoi j'ai insisté sur les méthodes à suivre pour arriver, en cette matière, à la découverte de la vérité.

Cela dépasse l'objet propre de cette monographie consacrée aux dépenses publiques de guerre de la France.

Mais là, sans doute, se trouve la principale utilité de ce travail.

Un point sur lequel mes conclusions sont très fermes, ce sont les conséquences économiques, financières et morales de la grande guerre. Je me borne ici à une courte indication : une étude spéciale sera consacrée à ces conséquences économiques, financières et morales de la guerre. Ce sera l'étude du *coût économique* de la guerre, à côté de la présente enquête sur les *dépenses publiques* de la guerre.

Constatons simplement ici que la guerre n'a pas entraîné, pour la France, seulement la ruine économique et le désordre financier ; du point de vue moral, ce fut une catastrophe. Elle a amené un abaissement considérable du niveau moral de la population. Et pourtant, c'est le même peuple qui, pour la conduite d'une guerre atroce prolongée pendant plus de quatre ans, a fait preuve d'une endurance sans exemple dans l'histoire, et a consenti aux plus lourds sacrifices de sang.

La gestion financière de la guerre a été mauvaise. Il est très probable qu'il en a été ainsi dans tous les pays belligérants. C'est une question de degré. Le gaspillage, le désordre, l'incohérence, l'ignorance, la corruption semblent être inséparables d'une grande guerre nationale.

G. J.

CHAPITRE PREMIER

Le coût de la guerre

SOMMAIRE

Coût de la guerre et dépenses de guerre. Dépenses en numéraire.
Section I. — Méthodes de calcul généralement adoptées pour déterminer les dépenses publiques de la guerre en numéraire. Critique de ces méthodes.
Section II. — Dépenses de guerre et dépenses pendant la guerre.
Section III. — Dépenses de guerre de l'Etat et dépenses publiques de guerre.
Section IV. — Variations de la mesure du coût de la guerre.
Section V. — Le coût de la guerre est représenté par les dépenses engagées et non par les crédits ouverts ou par les paiements effectués.
Section VI. — Le calcul des dépenses de guerre, tel qu'il a été fait jusqu'ici, tient compte uniquement des ouvertures de crédits. Démonstration par les statistiques officielles et par les discours des ministres des finances.
Section VII. — Difficulté de connaître pour la France, dans un avenir prochain, le coût de la guerre. Désorganisation des services financiers par la mobilisation. Désordre des écritures publiques.
Section VIII. — Nécessité de prendre en considération les dépenses des comptes hors budget.
Section IX. — Nécessité de déduire les produits de la liquidation des stocks de guerre.
Section X. — Nécessité de connaître la solution qui pratiquement sera donnée au problème des dettes interalliées.
Section XI. — Nécessité de prendre en considération le paiement des réparations par l'Allemagne, les frais de reconstitution des régions dévastées, les indemnités aux victimes, les pensions et allocations militaires.
Conclusion.

Étudier le coût de la guerre pour la France, c'est d'abord rechercher quel a été le montant des dépenses faites ; puis, les objets pour lesquels elles ont été faites, afin d'en comparer l'importance avec celles d'autres pays ou d'autres guerres ; ensuite, les méthodes politiques, économiques, juridiques suivant lesquelles les dépenses de guerre ont été faites.

Les dépenses de guerre peuvent être entendues de plusieurs façons.

Dans un sens très large, on peut calculer les dépenses qu'ont entraînées les pertes de toute sorte amenées, pour un pays donné, par la guerre ; les dépenses de guerre comprendront alors non seulement les sommes en numéraire, déboursées par l'État et les autorités publiques pour la conduite des hostilités, mais encore les dépenses nécessitées

pour la réparation des pertes éprouvées par l'État ou les localités, et aussi celles des particuliers. De même qu'on distingue le revenu *public* et le revenu *national*, de même on peut distinguer les dépenses *publiques* de guerre et les dépenses *nationales* de guerre.

Dès que l'on se place au point de vue *national*, l'étude du coût de la guerre pour un pays devient extrêmement vaste et difficile. Au premier rang figurent les pertes *nationales* de guerre qui ne se traduisent pas seulement par des dépenses : pertes en vies humaines, blessures ayant rendu les victimes impropres à la production économique ou moins actives pour la production. Il faut y ranger aussi toutes les pertes et destructions de biens, réparables sans doute, mais qui entraînent une diminution de la production économique nationale.

Voilà quelques exemples que l'on pourrait multiplier. On voit tout de suite quels obstacles se dressent sur la route de celui qui cherche à évaluer le coût total de la guerre pour un pays donné.

Pour calculer le coût de la guerre, il n'y a qu'un étalon de mesure : la *monnaie*. Mais comment évaluer en monnaie les pertes des vies humaines, la diminution de production des grands blessés ?

Et s'il s'agit de biens dévastés, comment mesurer, *en monnaie*, le manque à gagner résultant d'une dévastation des richesses naturelles d'un pays, mines, forêts ?

Il faut aller plus loin. Les pertes les plus graves qu'a entraînées la guerre de 1914 sont d'ordre social et moral. Ce sont les pertes indirectes. On peut affirmer que ces conséquences sociales et morales sont infiniment plus néfastes que les pertes d'argent, les destructions matérielles, les manque à gagner purement économiques. La guerre a modifié considérablement les habitudes des hommes qui y ont pris part, directement ou indirectement. La chose est certaine pour les individus qui ont été appelés sous les drapeaux. La vie des camps, prolongée comme elle l'a été, dans les conditions que l'on sait, a diminué le goût du travail, développé la brutalité naturelle, assoupie par la civilisation ; elle l'a réveillée et surexcitée. Les atrocités de la guerre ont durci les cœurs.

Pour beaucoup de non-combattants, la guerre a entraîné des privations, un appauvrissement, un déclassement social. Pour d'autres, la démoralisation a dépassé tout ce que l'on peut imaginer. Nombreux sont ceux qui ont tiré profit des malheurs de la patrie, réalisé en quelques mois des fortunes énormes. Ce spectacle immoral a diminué le goût du travail patient, a provoqué le désir d'acquérir vite de grosses fortunes par la spéculation et non par une vie de travail continu. La régression de la civilisation est certaine.

Ce n'est pas tout. On a fait un tel appel au sentiment patriotique, à la haine contre l'étranger, que l'esprit public a été radicalement

transformé : il faudra un long temps avant que la fureur nationaliste des peuples soit calmée. Dans l'ordre économique, cette haine se traduit par une politique de défiance envers l'étranger, quel qu'il soit ; de là les restrictions au commerce, les barrières douanières, les guerres de tarifs, etc. De ce chef, les pertes économiques *indirectes* sont incalculables. On ne peut essayer de les chiffrer sans tomber dans l'arbitraire et la fantaisie. Mais le fait n'en est pas moins certain.

Ce sont là des faits nouveaux qui ne s'étaient pas produits au même degré dans les guerres antérieures.

Autrefois, les luttes n'avaient point le caractère national qu'a eu la guerre de 1914. Une faible partie de la population y était engagée. Les hostilités étaient de courte durée ; les haines n'étaient pas surexcitées au même point. Les pertes humaines, les dévastations n'avaient pas été aussi formidables. Entre la guerre de 1914 et les guerres antérieures, il n'y a point, à cet égard, de commune mesure.

Aussi, les conséquences indirectes, économiques, sociales, morales, de la guerre sont-elles beaucoup plus graves que les conséquences directes.

Il est donc très arbitraire de chercher à chiffrer le coût de la guerre pour un pays, puisqu'on ne peut point chiffrer les conséquences indirectes (1).

Mais on peut chercher à déterminer les dépenses *en numéraire* qu'un pays a été obligé de faire pour la guerre. Même avec cet objet réduit, il faut avouer l'impossibilité d'évaluer les dépenses en *numéraire* des particuliers. Les dépenses sociales de guerre en *numéraire* ne sont pas calculables. On est ainsi amené à se résigner à rechercher les *dépenses*

---

(1) Touchant l'évaluation de quelques-unes des conséquences indirectes de la guerre, voyez l'étude du professeur E. L. BOGART, Direct and Indirect Costs of the Great World War, New-York, 1919 (Carnegie Endowment for International Peace, Division of Economics and History. *Preliminary Economic Studies of the War*, n° 24, p. 269 et s. : *Indirect Costs*). Le professeur BOGART constate, avec raison, que les pertes de vies humaines et la détérioration de la race résultant de la guerre figurent parmi les éléments les plus formidables et permanents du coût de la guerre, car elles affectent non seulement la génération présente, mais encore les générations futures. De même, les blessures de guerre et les maladies de guerre (fièvre des tranchées, tuberculose, etc.). Quelque critiquable que soit l'évaluation en monnaie de ces pertes, le professeur BOGART, et d'autres qu'il cite, l'ont tentée. Ils ont considéré que, pour la France, la valeur moyenne sociale d'un individu équivalait, d'après sa capacité de production, à un capital de 2.900 dollars, soit 15.000 francs or environ. Ce chiffre moyen est très au-dessous de la réalité, car, pour l'établir, on compte les vieillards, les femmes, les enfants. Aussi certains ont-ils proposé 50.000 francs or ou même 125.000 francs. Sur cette base, on est arrivé à des chiffres fantastiques, puisque l'on a évalué les pertes de la France, pour la période 1914-1918, à 1.427.800 morts, 700.000 grands blessés, 2.344.000 blessés, 453.500 prisonniers ou disparus. Sur ces nombres, les pertes de soldats coloniaux seraient : 42.569 morts, 15.000 grands blessés, 44.000 blessés, 3.500 prisonniers et disparus. Et dès lors, rien que pour les pertes humaines (morts et disparus), on obtiendrait, *pour la France*, le chiffre de 24 milliards de francs or environ en évaluant à 15.000 francs la valeur en capital d'un Français. Tous ces calculs me paraissent arbitraires et sans utilité. Pour ceux que ces évaluations intéressent, je signalerai, pour la France, le livre de M. Edmond THÉRY, *Conséquences économiques de la guerre pour la France*, Paris 1922, 350 pages.

publiques de guerre en numéraire. Elles ne représentent qu'une partie du coût de la guerre.

Au premier abord, le calcul paraît possible et même facile.

Étudions le problème de plus près.

Section I

Méthodes de calcul généralement adoptées pour déterminer les dépenses de guerre en numéraire. Critique de ces méthodes

Les hommes sont comme les enfants. Ils veulent savoir tout de suite ce qui ne pourra être connu que beaucoup plus tard ou même ne le sera jamais.

La guerre de 1914 était à peine terminée que l'on s'attacha à en déterminer le coût d'une manière précise.

Les uns, nous l'avons vu, n'ont pas craint d'aborder un problème insoluble. Ils ont voulu savoir, non pas seulement l'*argent* qui avait été dépensé par chacun des États belligérants, mais encore les *pertes économiques* de tout sorte entraînées par la guerre.

Moins ambitieux, d'autres financiers ont recherché simplement le coût de la guerre en *numéraire* pour chacun des pays en lutte. Certains ont cru pouvoir donner, de manière précise, le coût de la guerre en numéraire. D'autres se sont contentés de dire que les chiffres qu'ils donnaient représentaient simplement l'ordre de grandeur.

Pour la France, en vue d'obtenir soit le coût précis de la guerre en numéraire, soit l'ordre de grandeur, on a généralement employé l'une ou l'autre des deux méthodes suivantes :

I. — Première méthode

I. — On a recherché le montant des dépenses de l'État en numéraire pendant la période de guerre. On en a retranché le montant des dépenses de période de paix pendant cette même durée. La différence représente approximativement le *coût de la guerre.*

II. — Telle est la méthode constamment suivie en Angleterre par les historiens financiers pour l'évaluation du coût des guerres de la fin du XVIIIe siècle et du commencement du XIXe siècle.

Le Comité des finances de la Chambre des communes de 1782 (Finance Committee on Army, Navy and Ordnance Expenditure) a, le premier, lancé cette méthode pour calculer les dépenses de la guerre avec l'Amérique (1775-1782). Il a récapitulé les dépenses des services

de la marine, de l'armée et de l'artillerie pendant les sept années 1775-1782, soit £ 103.375.519. Puis il a pris la dépense moyenne annuelle de ces services en temps de paix, soit £ 3.500.000, ce qui donne pour sept ans £ 24.500.000. En déduisant cette somme du total précédent, on trouve, comme dépense de guerre jusqu'au 5 avril 1782, £ 78.875.519 (1).

Cette même méthode a été adoptée par Sir John Sinclair, dans son *History of the Public Revenue*, pour le calcul du coût des guerres de 1688 jusqu'à la paix de 1783. Et les chiffres qu'il indique sont ceux qui ont été généralement acceptés par les historiens et dans les discussions parlementaires.

Si l'on avait employé strictement cette méthode pour la guerre de Crimée, il aurait fallu prendre pour base de calcul seulement les deux années 1854-55 et 1855-56, puisque la guerre de Crimée s'est terminée avant la fin de l'année financière 1855-56. Le chancelier de l'Échiquier, Sir G. C. Lewis, dans son *Budget Speech* du 13 février 1857, a montré que cette méthode de calcul donnerait des résultats inexacts. Il faut, a-t-il dit, considérer l'année 1856-57 comme une année de guerre, attendu que l'on a déjà engagé des dépenses comme s'il devait y avoir une troisième année de guerre (1856-57) ; or, ces dépenses devront être payées en 1856-57. De plus, il est légitime de compter les frais de rapatriement des troupes de Crimée et les dépenses de démobilisation de l'armée et de la marine, dépenses à faire en 1856-57. » Sir G. C. Lewis a donc corrigé l'ancien procédé et pris pour base de calcul les trois années 1854-55, 1855-56 et 1856-57.

Mais là ne s'est pas borné le changement. Il n'a pas considéré seulement les dépenses militaires ; il a calculé *le montant total et net des dépenses publiques* (*civiles et militaires*), et il l'a comparé à la dépense *totale* moyenne pendant les trois années de paix précédentes. Enfin, dernière modification, il a ajouté approximativement au montant des dépenses de guerre payées avec les recettes annuelles, les sommes payées avec des fonds empruntés.

Si l'extension de la période considérée comme période de guerre est tout à fait justifiée, il n'en est pas de même des autres éléments de calcul. En particulier, on ne voit pas pourquoi Sir G. C. Lewis a pris comme base *toutes* les dépenses publiques sans exception, *toutes* les dépenses *civiles* aussi bien que les dépenses *militaires*. Aussi Mr. H. W. Chisholm, l'auteur du *Report on Public Income and Expenditure* de 1869 (2), est-il revenu à la méthode adoptée par le Comité de 1782

(1) Rapport du 5 juillet 1782, analysé dans le *Report on the Public Income and Expenditure*, 1869, op. cit., n° 366, t. III, p. 674 et s.
(2) *House of Commons*, n° 366, t. III, p. 707.

et par Sir John Sinclair, en la perfectionnant par l'extension de la période de guerre. Mais le savant rapporteur s'est rendu compte qu'il y avait de grandes lacunes : en particulier, il aurait voulu ajouter la valeur en capital des pensions et autres allocations militaires, qui certainement sont aussi des dépenses de guerre. Faute de données précises, il a dû renoncer à le faire. Il n'a pas compté non plus les intérêts payés pour les emprunts de guerre jusqu'au jour de leur amortissement. Dès lors, les sommes données dans le précieux *Report* de 1869, pour le coût des guerres de 1688 à 1869, sont très *inférieures* à la dépense véritable, et ne concordent pas, pour le coût de la guerre de Crimée, avec les statistiques fournies par Sir G. C. Lewis.

Considérons enfin la façon dont on a calculé le coût de la guerre sud-africaine.

En 1902, à la Chambre des communes, le chancelier de l'Échiquier, Sir M. Hicks Beach, comprenait, dans les dépenses de la guerre, *les intérêts des dettes contractées pour la guerre*, et ceci représentait, pour les trois premières années de guerre (jusqu'au 31 mars 1902), la somme de £ 4.967.000 (près de 125.000.000 de francs) (1).

A son tour, en 1903, la guerre sud-africaine, cette fois bien terminée, le nouveau chancelier de l'Échiquier, Mr. Ritchie, évaluait, devant la Chambre des communes, le coût de la guerre sud-africaine pour la période de quatre années 1899-1903. Il comprenait l'année 1902-03, bien que la guerre eût pris fin en 1902. Mais il affirmait la nécessité de distinguer entre les dépenses de guerre *directes* et les dépenses *indirectes*, tout en déclarant que cette distinction est très difficile à faire, que la connaissance *exacte* du montant de ces dépenses *indirectes* est impossible à obtenir et, d'ailleurs, sans grand intérêt (2).

On comprend qu'avec de semblables distinctions — et il est bien difficile de ne pas les faire — les résultats peuvent être très différents, suivant ce que l'on range parmi les dépenses *directes*. Si, dans l'intérêt d'une thèse politique, on veut démontrer que les dépenses d'une guerre donnée ont été très élevées ou, au contraire, si l'on veut atténuer le montant de ces charges, on adoptera un critérium plus ou moins élastique des dépenses de guerre *indirectes*.

Par là s'expliquent les différences dans les statistiques produites, Quand on lit ces statistiques, il faut se rappeler *comment* elles ont été faites, et *par qui* elles ont été faites. D'abord, il ne faut jamais oublier qu'elles n'ont rien de précis, parce qu'un calcul *précis* des dépenses de guerre est à peu près impossible à faire. De plus, il faut toujours se

(1) *Parliamentary Debates*, vol. 106, p. 170 et 171, 14 avril 1902.
(2) Mr. Ritchie, 23 avril 1903, *Parliamentary Debates*, vol. 121, p. 234.

méfier des chiffres cités par les orateurs ou écrivains politiques : ils sont presque toujours faussés — consciemment ou inconsciemment — par des préoccupations de parti.

III. — Quoi qu'il en soit sur ce point, la méthode d'évaluation consistant à donner comme dépense de guerre la différence entre le montant total des dépenses publiques pendant la période de guerre et le montant des dépenses du pied de paix pendant cette même période, cette méthode de calcul, dis-je, a été suivie en général par ceux qui jusqu'ici ont voulu déterminer le coût de la guerre de 1914.

Appliquons cette méthode à la France : on donne généralement comme montant total des dépenses publiques de l'État en *numéraire*, pour la période juillet 1914-fin 1918, une somme globale variant de 140 à 150 milliards de francs.

On observe, d'autre part, que le montant des dépenses de l'État, en 1913, était d'environ 5 milliards de francs. Dès lors, pour avoir le montant global des dépenses de guerre de la France, il suffit de retrancher de la somme de 140 à 150 milliards une somme de 22 milliards représentant les dépenses du pied de paix pendant une période de quatre ans et demi (1914-1918). Ce mode de calcul fait ressortir, pour la France, les dépenses de guerre proprement dites de l'État en numéraire, à une somme que l'on peut fixer en chiffres ronds entre 120 et 130 milliards de francs.

IV. — Par cette méthode, dans sa belle étude sur le « coût de la guerre et les moyens dont on y a pourvu », le professeur Edwin R. A. Seligman arrive au chiffre de 169 milliards de francs. « Pour la France, dit-il, nous avons pris le total des cinq années de dépenses donné par le ministre Klotz en 1919 (192 milliards de francs) et nous en avons déduit 23 milliards représentant le chiffre des dépenses de temps de paix pour les quatre ans et demi, ce qui laisse un total de 169 milliards de francs (1). »

V. — Le professeur E. L. Bogart, dans son livre sur le coût direct et indirect de la grande guerre mondiale (2), obtenait, par cette première méthode de calcul, une somme de $ 25.800 millions, soit 129 milliards de francs, pour la période 1914-1918.

VI. — La même méthode conduit M. Edmond Théry (3) à une dépense de 115 milliards de francs « pour les cinquante-trois mois

(1) Edwin R. A. Seligman, Le Coût de la guerre et les moyens dont on y a pourvu, dans la *Revue de science et de législation financières*, 1919, p. 499, note 2. Voyez toutefois pages 490 et 491 les réserves générales que fait le professeur Seligman sur les résultats auxquels il aboutit.

(2) E. L. Bogart, *Direct and Indirect Costs of the Great War*, New-York 1919, p. 70 et s. et surtout page 118.

(3) *Conséquences économiques de la guerre pour la France*, Paris 1922, p. 274 et 275.

de guerre ». Après avoir « récapitulé les dépenses que l'État fut autorisé à engager depuis le jour de la mobilisation jusqu'au 31 décembre 1918 » (soit 158.555 millions de francs), M. E. Théry déclare : « Ces chiffres ne sont pas définitifs, car certains crédits inemployés feront l'objet d'annulations lors de l'apurement des comptes. Mais des sondages établissent, dès maintenant, que la réduction à prévoir de ce chef n'excédera point 10 pour 100. Pour les cinquante-trois mois de guerre, les dépenses de l'État monteront donc approximativement à 140 milliards, soit 2.640 millions par mois en moyenne. Nos derniers budgets d'avant-guerre n'atteignant pas plus de 5.550 millions, nous aurions eu à débourser pour la même période, sans l'agression allemande, à peine 25 milliards (ce qui aurait correspondu à une moyenne annuelle de 4.500 millions). La différence, 115 milliards au total, ou 2.200 millions par mois, mesure l'effort effectif de trésorerie auquel nous fûmes astreints du milieu de 1914 à la fin de 1918. »

VII. — Enfin, cette première méthode a certainement inspiré le gouvernement français lorsqu'il a rédigé, en 1922, les tableaux suivants :

I. Tableau des crédits
ouverts du 1er aout 1914 a la fin de l'exercice 1919
(*En millions de francs*) (1)

Exercices	Dépenses ordinaires civiles: Dette	Dépenses ordinaires civiles: Autres dépenses	Dépenses militaires et dépenses exceptionnelles de guerre	Totaux
1914 (Période de guerre)..	59,6	128,9	6.400,9	6.589,4
1915	1.899,4	2.449,7	18.455,4	22.804,5
1916	3.333,0	2.371,7	27.240,4	32.945,1
1917	4.863,7	2.750,1	34.065,8	41.679,6
1918	7.087,7	3.101,7	44.047,7	54.537,1
1919	7.986,8	5.228,3	35.823,5	49.038,7
Totaux (1914-1919)..	25.230,2	16.330,4	166.033,8	207.594,4

Ce tableau fait apparaître, pour la période de guerre 1914-1919, une dépense de guerre proprement dite de 166 milliards de francs. Il faut y ajouter la partie du service de la Dette contractée pour les besoins de la guerre, soit pour la période 1914-1919, cinq à six milliards. Le montant des dépenses de guerre pour les années 1914-1919 serait ainsi de 170 à 172 milliards de francs.

Pour permettre de compléter ces études pour les années suivantes, l'administration des finances a dressé de nouveaux tableaux :

(1) *Projet de budget pour* 1923, Chambre, 1922, n° 4.220, p. 233.

II. Tableau des crédits
ouverts pendant les exercices 1920 et 1921
(*En millions de francs*) (1)

	1920	1921	Totaux
Budget ordinaire :			
Dettes	11.825,6	11.870,2	23.695,8
Dépenses militaires	4.283,7	4.195.8	8.479,5
Autres dépenses	7.447,9	7.864,9	15.312,8
Budget extraordinaire :			
Dettes	200	200	400
Dépenses militaires	2.409,3	1.835,0	4.244,3
Autres dépenses	4.988,7	2.044,8	7.033,5
Budget spécial des dépenses recouvrables	21.254,3	16.286,2	37.540,5
Totaux	52.409,5	44.297,9	96.706,4

III. Tableau des crédits
ouverts pour l'exercice 1922
(*En millions de francs*)

Budget ordinaire :	
Dette	12.787,2
Dépenses militaires	4.077,9
Autres dépenses	6.886,5
Budget extraordinaire :	
Dépenses militaires	692,6
Autres dépenses	2.014,0
Budget spécial des dépenses recouvrables	10.859,4
Total	37.317,6

Il semble donc facile, à l'aide des documents qui précèdent, de fixer le montant des dépenses de guerre de la France.

Remarquons, en passant, que l'application de cette première méthode n'a pas toujours conduit les financiers à des résultats concordants.

II. — Deuxième méthode

Le gouvernement français, dit-on, n'a perçu, pendant la guerre, comme recettes d'impôt que des sommes un peu inférieures aux dépenses du pied de paix. Il s'est adressé presque exclusivement à l'emprunt pour payer les frais de guerre. Pour connaître les dépenses de guerre, il suffit donc de comparer le montant de la dette publique au début de

(1) *Projet de budget pour* 1923, Chambre, 1922, n° 4.220, p. 234 et s.

la guerre, au 31 juillet 1914, et à la fin de la guerre, c'est à-dire soit au jour de l'armistice (11 novembre 1918), soit quelques années après la guerre, de façon à comprendre les dépenses de liquidation de la guerre. La différence donne sensiblement le coût de la guerre.

Ceci posé, « au lendemain de l'armistice, au 31 décembre 1918, la dette publique de la France, y compris le papier-monnaie et la dette extérieure commerciale et politique, au cours du change de cette époque, s'élevait à 171.688 millions (1). La dette publique au 31 juillet 1914 s'élevait à 27.704 millions de francs environ (2). Constatons que les recettes ordinaires n'ont pas tout à fait couvert les dépenses du pied de paix de la période 1914-1918. Les dépenses de guerre ayant été exclusivement couvertes par l'emprunt, c'est à 140 milliards de francs environ que se monte le coût de la guerre pour la France, pour la période 1914-1918.

Par cette deuxième méthode, en ajoutant les 45.600 millions de francs dont la dette publique française s'est accrue en 1919, et en retranchant la partie de cette dette contractée pour les dépenses courantes, le professeur Seligman aurait obtenu comme coût de la guerre pour la France une somme voisine de 180 milliards de francs.

III. — Conclusion et critique

I. — Tous comptes faits, le coût de la guerre pour la France semblerait pouvoir être fixé entre 170 à 180 milliards de francs. Ce seraient là des chiffres inférieurs à ceux donnés en général pour l'Angleterre : £ 8.600 millions (215 à 220 milliards de francs au pair nominal du change) et un peu supérieurs au coût de la guerre généralement donné pour les États-Unis, $ 32.260 millions (160 à 165 millions de francs au pair nominal du change).

II. — Ces chiffres, en ce qui concerne la France, reposent sur des raisonnements tout à fait inexacts. Il ne donnent même pas l'ordre de grandeur du coût de la guerre pour la France.

Je me propose de démontrer, à cet égard, deux choses :

1° Il est certain que les dépenses de guerre en numéraire pour la France ont été très supérieures à la plus forte des sommes dégagées par les méthodes de calcul qui viennent d'être exposées. La guerre a entraîné, pour la France, des dépenses en numéraire beaucoup plus considérables que 120, 130, 140, 170 ou 190 milliards de francs ;

---

(1) Rapport général fait au nom de la Commission des Finances du Sénat par M. Henri Chéron, le 16 décembre 1921, n° 796, p. 6.

(2) Rapport Chéron, *op. cit.*, p. 6 et 7.

2° Il est impossible, à l'heure actuelle, de calculer avec une approximation suffisante, par des méthodes raisonnables, le coût de la guerre pour la France. Il est même probable qu'on ne pourra jamais le faire.

Section II

Dépenses de guerre et dépenses pendant la guerre

Quand on recherche le coût de la guerre, il faut soigneusement distinguer les dépenses de guerre des dépenses faites pendant la guerre. Cette idée évidente est appliquée d'une manière courante. C'est ainsi que l'on distingue les dépenses faites pendant la guerre et correspondant aux services du pied de paix et les dépenses faites pendant la guerre et se rapportant à la guerre (voir *supra*, p. 5). Mais cela ne suffit pas.

I

Il est manifestement arbitraire d'arrêter la période des dépenses de guerre au jour de l'armistice, au 11 novembre 1918. Il est incontestable qu'une grande guerre nationale ne s'arrête pas brusquement, au point de vue des dépenses qu'elle entraîne, à la minute précise où le canon cesse de tonner, où les armées cessent de livrer combat, où sont apposées les signatures des plénipotentiaires sur la convention d'armistice. Il y a une période de démobilisation au sens large du mot. Dans la grande guerre de 1914-1918, la nation tout entière avait été mise progressivement sur le pied de guerre. Non seulement la population mâle valide, de dix-huit à cinquante ans, avait été appelée peu à peu sous les drapeaux, mais encore des millions de femmes avaient été embauchées dans les usines de guerre ; un très grand nombre d'industries et de commerces de paix avaient été transformés peu à peu en industries et commerces de guerre. Naturellement, l'armistice signé, il a fallu faire passer tout ce personnel, toutes ces industries, du pied de guerre au pied de paix. On a dû renvoyer le personnel ouvrier, résilier les marchés en cours d'exécution ; et pour cela on a dû payer d'énormes indemnités de licenciement, de résiliation. En France, on a cru bon de verser à chaque homme démobilisé (officiers, sous-officiers et soldats) une somme d'argent, dite prime de démobilisation, d'un montant minimum de deux cent cinquante francs, mais avec des majorations importantes pour tous ceux qui avaient figuré un certain temps dans les unités combattantes. Voilà quelques exemples qui prouvent que les dépenses de guerre ne se confondent pas avec les dépenses faites pendant la guerre.

Cette méthode d'évaluation est celle qui fut adoptée par le chancelier de l'Échiquier, Sir G. C. Lewis, dans son Budget Speech du 13 fé-

vrier 1857, pour calculer le coût de la guerre de Crimée. Il ne se borna pas à prendre pour base de calcul les deux années de guerre 1854-55 et 1855-56. Il compta l'année 1856-1857 comme une année de guerre, pour le motif qu'on avait déjà engagé des dépenses comme s'il devait y avoir une troisième année de guerre (1856-1857). Il prit donc pour base de calcul, non pas deux années, mais trois années (1).

C'est aussi la méthode suivie par M. H. W. Chisholm pour l'évaluation du coût des guerres de 1688 à 1869 (2).

Le professeur Edwin Seligman, dans son étude précitée sur le coût de la guerre (3), n'a pas manqué de présenter des observations dans le même sens : « Lorsque, dit-il, on veut marquer en chiffres le coût de la guerre, même dans ces limites restreintes (*dépenses en numéraire*), on rencontre plusieurs difficultés. Tout d'abord, la question se pose de savoir à quelle période il convient de s'arrêter. En un sens, la guerre a cessé à la déclaration de l'armistice ; en un autre sens, la guerre n'a pas véritablement pris fin tant que la paix n'a pas été ratifiée, c'est une question d'une année de plus. Mais, même lorsque la paix est faite, les dépenses de guerre ne sont pas terminées. La démobilisation est une opération lente : dans beaucoup de pays on a distribué de fortes primes de démobilisation. En outre, il est nécessaire, pendant un certain temps, de faire la police des pays conquis. Il faut tenir compte des indemnités aux citoyens pour dommages de guerre, des frais de reconstruction et des pertes subies à raison du change des monnaies dépréciées. Enfin, se pose la question des pensions aux soldats blessés ou aux familles des tués. On voit donc qu'il est impossible de déterminer avec quelque exactitude, à l'heure actuelle, les frais de la guerre, puisqu'ils sont encore en cours. »

On le voit, le professeur Seligman aboutit à reconnaître aux chiffres qu'il propose et à ceux que proposent les auteurs qui ont écrit ou écriront avant la fin de la liquidation, un caractère tout à fait provisoire.

Section III

Dépenses de guerre de l'Etat et dépenses publiques de guerre

I. — Quand on fixe entre 120 ou 180 milliards de francs le montant des dépenses de guerre de la France, on ne vise que les dépenses publiques *en numéraire* de l'*Etat*. On ne comprend pas les dépenses publiques en numéraire faites par les localités. Pourtant, ce sont là

---

(1) Voyez *supra*, p. 5.
(2) Voyez *supra*, p. 5.
(3) Voyez *supra*, p. 7.

aussi des dépenses publiques de guerre. Si l'on veut comparer le coût de la guerre pour différents États, il est indispensable de connaître le montant des dépenses d'État et des dépenses locales, attendu que la répartition des compétences n'est pas faite de la même manière dans tous les pays, notamment en matière d'assistance sociale ou de prévoyance sociale, d'hygiène, de police, etc.

Ceci posé, les dépenses de guerre assumées par les localités en France ont été très considérables. Elles consistent surtout en dépenses d'assistance.

II. — A l'heure actuelle, il est impossible de les chiffrer : la publication et, sans doute, la rédaction de statistiques officielles concernant les départements, les communes et les colonies, ont été suspendues depuis la déclaration de guerre (1). Pour se rendre compte de l'ordre de grandeur de ces dépenses locales, il suffira de marquer l'accroissement des seules dépenses en numéraire de la Ville de Paris. Les dépenses *annuelles* de Paris avaient passé de 431 millions de francs environ en 1914 à plus de 1.188 millions de francs en 1921 (2).

SECTION IV
Variations de la mesure du coût de la guerre

I. — Il est un élément qui, pour la France, rendra très difficile l'évaluation du coût de la guerre, même en tenant compte de tous les éléments.

---

(1) En ce qui concerne les finances *communales*, le ministère de l'Intérieur a publié, en 1923, *pour la première fois depuis* 1914, les résultats généraux de la situation financière; *ces résultats s'appliquent à l'année* 1920. (Bulletin de statistique et de législation comparée, 1923, II, p. 500 et s.) « Du fait de l'envahissement, durant les hostilités, des départements du nord et du nord-est de la France, explique une note officielle, et par suite de l'impossibilité, après l'armistice, de centraliser, pour les régions libérées, la documentation indispensable, soit que les archives communales aient été détruites, soit que l'état de ces renseignements ait rendu difficile l'émission des rôles des contributions, *la publication de ces renseignements a dû être interrompue de* 1914 *à* 1920 ». — Sur les finances *communales*, voyez Pierre COUTY, *Les finances communales pendant la guerre en France* (Paris, 1925, 208 pages).

En ce qui concerne les finances *départementales*, le ministère de l'Intérieur a publié, depuis 1923, une série d'exposés ; pour 1914, voyez *Bull. St. et lég. comp.*, 1923, I, p. 985 ; pour 1915, *B. S. L. C.*, 1923, II, p. 913 et s. ; pour 1916, *B. S. L. C.*, 1924, I, p. 505 et s. ; pour 1917, *B. S. L. C.*, 1924, I, p. 693 et s. ; pour 1918, *B. S. L. C.*, 1924, II, p. 397 et s. ; pour 1919 à 1922, *B. S. L. C.*, 1925, I, p. 238 et s. Mais on y trouve très peu de renseignements utiles pour notre sujet.

(2)

BUDGET POUR 1914	
Dépenses sur fonds généraux	431,7
Dépenses sur fonds spéciaux	50,9
	482,6
BUDGET POUR 1921	
Dépenses sur fonds généraux	1.188,8
Dépenses sur fonds spéciaux	345,7
TOTAL GÉNÉRAL	1.534,5

(*Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1915, t. I, p. 646 ; 1922, t. II, p. 164 et s.).

La liquidation et le paiement des dépenses de guerre proprement dites, ne s'effectuent que très lentement. Quatre ans après l'armistice, à la fin de 1922, il restait certainement encore des dépenses de guerre à liquider et à payer, qui se chiffraient par des dizaines de milliards. Au premier rang de ces dépenses figuraient les indemnités aux habitants des régions dévastées, les dépenses de reconstitution de l'outillage national dans les régions libérées (routes, chemins de fer, canaux, édifices publics, etc., voir *infra*, p. 65 et s.).

Il y a aussi de nombreuses opérations effectuées, mais dont les écritures n'ont pas encore été centralisées, de sorte que l'on n'en connaît pas le montant (comptes spéciaux, voir *infra*, p. 34 et s.).

Or, depuis 1914 jusqu'au jour où sera terminée la liquidation des dépenses de guerre, la valeur de la monnaie nationale a subi des fluctuations énormes. Jusqu'au début de 1919, la valeur du franc français a varié, mais pas beaucoup. Au contraire, depuis 1919, les variations du franc ont été considérables, ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

Cours moyen du dollar

(*Pair* 1 $ = 5 *fr.* 12)

	1919	1920	1921	1922	1923
Janvier	5,45	11,66	15,89	12,26	15,22
Février	5,45	13,65	13,95	11,47	16,23
Mars	5,76	14,00	14,16	11,12	15,75
Avril	5,98	15,96	13,83	10,86	15,12
Mai	6,35	14,56	11,96	10,97	15,02
Juin	6,37	12,41	13,35	11,46	15,88
Juillet	6,87	11,78	12,78	12,02	17,06
Août	7,74	12,26	12,92	12,60	18,25
Septembre	8,37	14,24	13,72	12,92	17 »
Octobre	8,59	15,29	13,83	13,65	18,80
Novembre	9,29	16,01	13,92		18,22
Décembre	10,87	17,57	12,86	13,83	19,02

De janvier à mars 1924, la hausse du dollar a été formidable, atteignant le cours de 25 fr. 90, puis du 11 mars 1924 à fin avril 1924, le dollar est revenu au cours d'environ 15 fr. 50. Dans le deuxième semestre de 1924, le dollar a oscillé entre 18 fr. 22 et 19 fr. 57.

	Moyenne
Juillet 1924	19,57
Août	18,36
Septembre	18,85
Novembre	19,02
Décembre	18,37

L'année 1925 a marqué une période de hausse du dollar.

En janvier 1925.............................. 18,75
En mars...................................... 19,65

A partir de la grande crise d'avril 1925, la progression a été vive. En août 1925, le cours du dollar oscillait aux environs de 21 fr. 50.

Ceci posé, le coût de la guerre est évalué en francs français, mesuré avec des francs français. Comment totaliser des dépenses qui ont été et qui seront mesurées successivement avec une unité de mesure variable. Si la valeur du franc n'avait pas baissé, le montant de certaines dépenses de guerre (reconstitution des régions dévastées, pensions de guerre, par exemple) serait aujourd'hui moins considérable. En supposant qu'on puisse arriver jamais, pour la France, à faire le total des dépenses de guerre, il conviendra de se rappeler que ce total en francs comprend des francs dont les uns valent deux fois, trois fois plus que les autres.

Cette observation montre aussi combien il est difficile de comparer les frais de guerre des différents États belligérants, dont l'unité monétaire n'est pas restée invariable (1).

Section V

Le coût de la guerre est représenté par les dépenses engagées et non par les crédits ouverts ou par les paiements effectués

Il est une raison décisive, pour laquelle il est impossible de s'arrêter aux chiffres donnés jusqu'ici comme représentant le montant des dépenses de guerre. C'est l'ambiguïté du mot *dépenses.*

Qu'est-ce qu'une dépense ? Dans le langage précis de la technique financière française, la *dépense* est la procédure, fixée par les règlements de comptabilité, pour faire sortir régulièrement les deniers publics des caisses publiques. On retrouve cette procédure dans tous les pays civilisés.

On distingue quatre phases :

1° L'*autorisation* de la dépense par le Parlement : c'est l'ouverture de *crédit,* ou plus simplement, le *crédit* ;

2° L'*engagement* de la dépense par les ministres ou leurs délégués :

---

(1) Le professeur Edwin R. A. Seligman, dans son étude sur le *Coût de la Guerre,* a, lui aussi, fait cette observation : « Les chiffres, dit-il, ne tiennent pas compte des majorations de prix ou de l'altération de la valeur de la monnaie. Dans une grande guerre comme celle qui vient de prendre fin, les prix montent toujours ; dans quelques pays, ils ont doublé, dans d'autres, ils ont triplé, pour des raisons qu'il est inutile de discuter ici. Ce qui, par conséquent, semble être en dépense croissante, d'année en année, peut, en réalité, tenir, pour partie au moins, à cette cause. » D'ailleurs, le professeur Seligman, dans son évaluation du coût de la guerre pour la France, n'a pas fait intervenir ce facteur de rectification, très difficile à faire jouer.

par exemple, la passation des marchés de fournitures, de travaux, la conclusion des contrats de toute sorte, ayant pour objet la prestation des choses ou des services personnels nécessaires au fonctionnement des services publics, les allocations de toute sorte (subventions, pensions, etc.), les nominations d'agents publics rétribués, etc. Voilà une foule d'opérations d'*engagement de dépenses* ;

3° La *constatation*, la *liquidation* et l'*ordonnancement* de la dépense : dans cette opération administrative, les administrations publiques constatent qu'un service a été fait, qu'une créance est née contre l'État, que cette créance n'est pas éteinte par prescription ou déchéance ; elles déterminent le quantum de la créance (liquidation), visent le *crédit* budgétaire qui l'a autorisée (imputation) ; enfin, elles donnent à un comptable public l'ordre de payer et délivrent aux créanciers un extrait de cet ordre, extrait qu'il présentera au comptable chargé du paiement (ordonnancement) ;

4° Le *paiement* de la dépense : c'est la dernière phase de la procédure de dépense ; le comptable public, désigné dans l'ordonnance de paiement, verse au créancier les deniers en échange d'une quittance libératoire (1).

Ceci posé, on voit que, pour calculer de manière précise le coût de la guerre, il faudrait s'attacher *uniquement* aux *engagements* de dépenses. Ce qui importe, en effet, c'est de savoir quel est, *du chef de la guerre*, le montant des *dettes* à la charge d'un État. Il est indifférent de savoir si ces *dettes* ont été régulièrement *autorisées* par le Parlement, ou ont été effectivement *payées* au moment où l'on fait le calcul. Régulièrement autorisées ou non par le Parlement, il faudra les payer. Quant au paiement, réellement effectué ou non, c'est une question d'*échéance*.

Encore une fois, les dépenses de guerre d'un État, ce sont essentiellement les *dettes assumées* par un État pour la guerre, les *dépenses engagées*.

Section VI

Le calcul des dépenses de guerre, tel qu'il a été fait jusqu'ici, tient compte uniquement des ouvertures de crédit. Démonstration par les statistiques officielles et par les discours des ministres des Finances.

Tous ceux qui ont essayé d'évaluer, pour la France, le coût de la guerre, ont donné au mot dépense une signification très étroite, celle de *crédit* budgétaire, c'est-à-dire d'autorisation de dépense par le Parlement.

---

(1) Pour les détails de cette procédure, voyez Gaston Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5e édition, 1912, p. 203 et s.

Est-ce là une « approximation » suffisante des engagements de dépenses ? Pour la France, il faut répondre négativement. D'une part, en France, *au cours de la guerre*, le gouvernement ne s'est pas considéré comme étroitement lié par les autorisations de dépenses données par le Parlement. Il a *engagé* toutes les dépenses qu'il estimait nécessaires pour la victoire. Il est certain que les dépenses engagées ne sont pas restées dans la limite des crédits alloués par le Parlement (1).

D'autre part, en France, les autorisations de dépenses données par le Parlement n'ont pas de valeur indéfinie ; elles ne valent que pour un an, et elles doivent être utilisées avant le 31 décembre de l'année budgétaire. Les crédits non employés pour des engagements avant le 31 décembre sont annulés de plein droit. Le gouvernement, s'il estime qu'il y a lieu d'engager ces dépenses, est obligé de demander aux Chambres un nouveau crédit, une nouvelle autorisation. Il arrive donc qu'une autorisation de dépense, un crédit soit demandé plusieurs fois au Parlement avant que la dépense soit réellement *engagée*. La somme des *crédits* ne donne donc pas, d'une manière précise, le montant des dettes de l'État. Pour la période de guerre, cette observation est de la plus haute importance. Des crédits considérables n'ont point été utilisés en temps utile.

Les notions de dépense *engagée*, de dépense *autorisée*, et de dépense *payée* n'ont pas du tout coïncidé. Elles n'ont même pas été voisines.

Or, pour calculer le montant des dépenses de guerre de la France, on s'est servi des statistiques officielles, des discours officiels des ministres des finances français à la tribune du Parlement, de la Chambre des députés, du Sénat. Ces documents ne visent que les *crédits* ouverts par le Parlement.

Il faut insister sur ce point, car il est décisif pour montrer la fragilité des calculs officiels.

I

Considérons d'abord les statistiques officielles.

Les seuls documents officiels que l'on possède à l'heure actuelle sont les états récapitulatifs des *crédits* ouverts, chaque année, par les Chambres, de 1915 à 1919, et les budgets depuis 1920.

En 1920, le ministère des Finances, sur cette base, a dressé un tableau des dépenses de la guerre.

(1) Les dépenses engagées *sans crédit* après la guerre se chiffrent par milliards. Voyez sur ce point le rapport du député Bokanowski, 15 mars 1924, Chambre, n° 7.314, analysé dans *Revue de Sc. et de lég. fin.*, 1924, p. 491 et s.

Voici ce tableau (1) (en millions de francs) (2) ; les discours officiels ultérieurs n'ont fait que le reproduire en le tenant à jour.

	Totaux des crédits
1914 (pied de guerre)	6.589,4
1915	22.804,5
1916	32.945,1
1917	41.679,6
1918	54.537,1
1919	49.793,9
TOTAL GÉNÉRAL (1914-1919)	208.349,6

Si l'on déduit les 50 milliards de l'exercice 1919 et quelques milliards afférents aux mois de novembre et de décembre 1918, il reste environ 150 milliards de francs pour la période juillet 1914-novembre 1918.

On le voit, la somme des crédits alloués par le Parlement est bien la base sur laquelle s'appuient les documents officiels pour le calcul des dépenses de guerre.

II

C'est aussi la base de calcul adoptée par les ministres des Finances dans leurs grands discours au Parlement.

Le 29 décembre 1919, le ministre des Finances, M. Klotz, exposait comme suit à la nouvelle Chambre des députés, élue le 16 novembre 1919, la situation financière de la France (3) : « Les crédits ouverts jusqu'au 31 décembre 1914 correspondant à la période de guerre se sont élevés à 9.200 millions (4). En 1915, les *crédits* restent dans une limite à peu près comparable : pour l'exercice entier ils sont de 22.800 millions au lieu de 9.200 millions pour cinq mois. Puis l'accentuation survient et se précipite : 33 milliards en 1916 ; 42 en 1917 ; 54 en 1918... ; en 1919, les *crédits* ne sont plus que de 48.300 millions. En résumé,... c'est à 209 milliards que se totalisent les *autorisations de dépenses.* »

Trois mois plus tard, le 29 mars 1920, à la Chambre des députés, le ministre des Finances, M. François Marsal, constatait aussi que « *les crédits* que le Parlement a votés pour la période de guerre, c'est-à-dire pour la période qui s'étend du 1er août 1914 à la fin de 1918,

(1) *Situation des crédits ouverts ou demandés du* 1er *août* 1914 *au* 5 *décembre* 1919, dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, publié par le ministère des finances de France, année 1920, t. I, p. 988.

(2) Le document officiel, dans son souci de la précision, a tenu à donner les chiffres jusqu'au franc. Il n'a pas été jusqu'aux centimes !

(3) *Journal Officiel*, Chambre, Débats, p. 5400 et suivantes. Ce discours a été reproduit dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 529 et suivantes ; voyez, en particulier, p. 535.

(4) Le tableau officiel reproduit plus haut indique seulement 6 milliards 589 millions.

s'élèvent à 158.500 millions. Les *crédits* ouverts pour 1919, non compris les projets en instance devant le Parlement, se montent à 48.500 millions. Si, au lieu de parler par milliards, ce qui répond à quelque chose de difficilement compréhensible à nos esprits, nous voulons compter par millions, — et alors nous sommes obligés de compter par jour et non plus par année, — nous arrivons aux chiffres caractéristiques suivants : En 1914, les *crédits* ouverts représentent 41 millions de francs par jour ; en 1915, 63 millions ; en 1916, 82 millions ; en 1917, nous dépassons 100 millions, nous arrivons à 104 ; en 1918, nous payons la victoire par 127 millions par jour, et enfin, en 1919, nous battons le record et nous dépensons 130 millions par jour. La centralisation des écritures n'est d'ailleurs pas définitive : l'exercice 1919, en ce qui concerne le budget ordinaire, ne sera clos que le 30 avril 1920, et le 30 août 1920 seulement pour les dépenses militaires (1). »

Les exposés officiels les plus récents visent toujours les *crédits* et non les *dépenses engagées.*

Prenons, par exemple, l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922, présenté à la Chambre des députés, le 8 juillet 1921, par le ministre des Finances, M. Doumer (2).

Bien que le ministre parle des « *dépenses* supportées par l'État », en réalité il s'agit des *crédits* ouverts : « *Les dépenses supportées par l'Etat* du fait de la guerre, soit au cours même des hostilités, soit dans la période qui a suivi, peuvent difficilement se chiffrer. Aucune évaluation directe ne permet d'obtenir un résultat rigoureusement exact. On peut toutefois, par la méthode suivante, arriver à une approximation suffisante.

	Millions de francs
Les dépenses de toutes sortes dans cinq mois de guerre de l'année 1914 ont atteint	6.589
Les dépenses de 1915 se sont élevées à	22.804
Les dépenses de 1916 à	32.945
Celles de 1917 à	41.680
Celles de 1918 à	54.537
Celles de 1919 à	49.039
Celles de 1920 à	52.064
Les dépenses du 1er semestre de 1921 peuvent être évaluées à	21.000
Soit ensemble, au 30 juin 1921	280.658

Si, de cette somme globale de 280 milliards de francs, on déduit les *dépenses* qui auraient normalement incombé à l'État — soit, à raison

(1) *Journal Officiel*, Chambre, Débats, 29 mars 1920, p. 805 et suivantes et dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1920, p. 235 et suivantes.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1921, t. II, p. 1 et suivantes.

de 5 à 6 milliards par année, une somme de 35 à 40 milliards, — on ramènera à 240 milliards l'ensemble des *sommes payées* par le Trésor du fait de la guerre et de ses suites. »

Le ministre se trompe complètement. Il ne s'agit pas des *dépenses* de l'État, ni des *sommes payées* par le Trésor, il s'agit uniquement des *crédits*. Une première preuve, c'est que le ministre a repris purement et simplement, en les mettant à jour, les chiffres du tableau officiel dressé en 1920 par le ministère des Finances et reproduit plus haut (p. 18).

III

Une deuxième *preuve* de l'inexactitude de la déclaration ministérielle de M. Doumer, c'est qu'à l'heure actuelle (1925), on ne connaît même pas le montant des *dépenses payées* par le Trésor.

Par une résolution du 27 mai 1919, la Chambre des députés — sur la proposition de sa Commission du budget, qui voulait connaître le montant des paiements effectués en 1915 — a invité le ministre des Finances à présenter une situation provisoire en recettes et en *dépenses* du budget de l'exercice 1915. Cette situation a été dressée et publiée en 1919 (1). Il en ressort que les *crédits ouverts* au titre du budget général de l'exercice 1915 se sont élevés à 23.128 millions (2), et que les *paiements effectués* sur les dépenses jusqu'à l'époque de la clôture de l'exercice ont été de 20.889 millions. La comparaison des *crédits* mis à la disposition des ministres avec les dépenses *payées* par le Trésor public fait apparaître que, dans leur ensemble, les paiements de l'exercice 1915, ont été *inférieurs* aux crédits accordés, de 2.239 millions de francs.

Un état des paiements effectués n'existe pas (à l'heure actuelle, 1925), pour les années 1916 et suivantes.

En somme, aucun document officiel ne nous fournit de renseignements sur le point le plus intéressant : le montant des dépenses *engagées*. Il n'y est question que des *crédits* ouverts.

Nous ne pouvons donc pas arriver à une « approximation suffisante ».

IV

Dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, le ministre des Finances, M. de Lasteyrie déclarait très nettement que, pour dresser un tableau des dépenses publiques pour la période de guerre, il n'avait pu utiliser que les ouvertures de crédits par les Chambres (3) :

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1919, t. II, p. 261.

(2) Le tableau officiel publié par le ministre des finances en 1919 et reproduit plus haut (p. 18), porte 22.804.000.000. L'administration n'explique pas cette différence.

(3) Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923, deuxième séance du 31 mars 1922, Chambre des députés, n° 4.220, 1er volume, p. 7.

« Nous essaierons, dit-il, avec les moyens dont nous disposons, de donner un aperçu de l'évolution des dépenses et des recettes, ainsi que du mouvement de la trésorerie depuis 1913, dernier exercice non affecté par la guerre, jusqu'en 1922..... Les chiffres que nous serons amenés à fournir dans l'exposé qui suit appellent des réserves préalables. Pour les exercices 1913, 1914 et 1915, ces chiffres ont pu être puisés dans les projet de loi de réglement et correspondent bien ainsi aux paiements et aux encaissements effectués. *Mais à partir de* 1916, *ils sont, pour les dépenses la simple addition des dotations ouvertes par les lois annuelles de finances et les lois de crédits supplémentaires* ; pour les recettes, le total des recouvrements mensuellement constatés et tels, sauf quelques corrections, qu'ils ont été publiés au *Journal Officiel.* On peut affirmer que les dépenses et les recettes effectives seront, en dernière analyse, les premières, notablement inférieures, les secondes, sensiblement supérieures à nos chiffres. En tout cas, il ne nous a pas paru possible que, *faute de règlements et de chiffres strictement comparables*, un aperçu de notre situation financière, pendant toute la durée de la guerre, fût différé pendant plusieurs années encore. *Si imparfaites que soient nos données*, elles sont cependant suffisantes pour procurer une idée assez nette de la marche des dépenses et des ressources, et il vaut mieux s'en satisfaire que de persister à raisonner dans l'abstrait. »

Contentons-nous, pour le moment, de retenir le mode de calcul employé par le ministre.

La conclusion est que, jusqu'à la fin de 1924, il est impossible de trouver, d'après les documents officiels et les discours officiels, un compte exact des dépenses de guerre.

Il convient toutefois de signaler que M. Edmond Théry, dans son livre sur les *Conséquences économiques de la guerre pour la France* (Paris 1922, p. 274 et suivantes), a essayé de corriger les chiffres manifestement erronés donnés par les documents officiels ou les discours officiels. Il récapitule d'abord « les dépenses que l'État fut *autorisé à engager* depuis le jour de la mobilisation jusqu'au 31 décembre 1918 ». Il trouve un total de 158.555 millions de francs. Ces chiffres. ajoute M. E. Théry, ne sont pas définitifs, car certains *crédits* inemployés *feront l'objet d'annulations, lors de l'apurement des comptes.* Mais des sondages établissent, dès maintenant, que la réduction à prévoir de ce chef n'excède point 10 pour 100. Pour les cinquante-trois mois de guerre, les dépenses de l'État monteront donc approximativement à 140 milliards, soit 2.640 millions par mois, en moyenne. « Après déduction des dépenses du pied de paix (25 milliards) la différence, 115 milliards au total, ou 2.200 millions par mois mesure l'effort effectif de trésorerie auquel nous fûmes astreints du milieu de 1914 à la fin de 1918. »

La méthode de calcul de M. E. Théry est meilleure. Mais je me méfie de la valeur des « sondages » dont parle M. E. Théry. Comme nous le verrons, la tenue des écritures publiques pendant la guerre a été défectueuse. M. Théry néglige de dire à quels sondages il fait allusion. Il est plus prudent de voir, dans la formule qu'il emploie, une pure figure de rhétorique.

V

Est-on mieux renseigné depuis la publication, par le gouvernement, au mois de décembre 1924, de l'*Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature* ? (1).

Au premier abord, il le semblerait. Aux pages 14 et suivantes de ce document officiel, le ministre des Finances recherche les origines principales de la Dette publique française. Il est ainsi amené à étudier la marche des dépenses publiques depuis 1914. Il donne le tableau suivant, qu'il présente comme celui des « *dépenses acquittées au cours des hostilités* (*en millions de francs*) ».

Années	Charges militaires	Dette publique	Services civils	Dépenses dites recouvrables	Comptes spéciaux	Totaux
1914	6.526	1.360	2.005	372	108	10.371
1915	14.712	1.818	2.479	1.914	1.197	22.120
1916	23.853	3.327	2.817	2.947	3.904	36.848
1917	28.662	4.816	4.119	4.081	2.983	44.661
1918	36.120	7.021	5.443	5.952	2.113	56.649

Que visent ces chiffres ? les *crédits, les engagements, les paiements* ? Le document ne le dit pas. Tantôt il parle des « dépenses acquittées » (p. 14), ce qui laisse croire qu'il s'agit des *paiements effectués*. Mais tout de suite après (p. 15 et 16), il parle des « crédits » comme synonyme des dépenses.

Cette même observation s'applique aux *dépenses de nos budgets* (p. 21) de la période postérieure à la guerre (*en milliards de francs*).

Années	Charges militaires	Dette publique	Services civils	Dépenses recouvrables	Comptes spéciaux	Dépenses totales
1919	18, 2	7, 9	9, 2	15, 5	3, 4	54, 2
1920	7, 6	11, 7	11, 4	22, 3	5, 1	58, 1
1921	6, 0	11, 1	9, 9	21, 4	2, 7	51, 1
1922	5, 0	13, 6	7, 7	22, 1	0, 5	48, 9
1923	4, 8	12, 8	6, 5	21, 7	»	45, 8

(1) Chambre des députés, 1924, n° 441.

Quelle confiance peut-on avoir dans cet exposé ? J'avoue, pour ma part, n'y voir qu'un ordre de grandeur très sujet à caution. Je montrerai plus loin que le désordre actuel des écritures publiques ne permet pas de dresser un inventaire précis des dépenses de l'Etat.

Section VII

Difficulté de connaître, pour la France, dans un avenir prochain, le coût de la guerre. Désorganisation des services financiers par la mobilisation. Désordre des écritures publiques.

Peut-on espérer que, dans un avenir prochain, on pourra déterminer, de manière précise, les dépenses *en numéraire engagées* par l'État français pour la grande guerre ?

Cet espoir doit être abandonné, pour une période indéterminable, à raison de la désorganisation du ministère des Finances par la mobilisation et du désordre des écritures publiques.

Il y a là un mal très grave, résultant d'un sentiment très louable : l'égalité des individus devant les charges militaires.

I

En France, ce sentiment correspond à une conviction profonde du peuple français. Il n'est sans doute pas exagéré de dire que le peuple français est plus épris d'égalité que de liberté. La justice, pour lui, c'est l'égalité.

Quoi qu'il en soit, la passion de l'égalité a fait que la législation militaire antérieure à la grande guerre ne s'est guère préoccupée de protéger les administrations publiques contre la désorganisation pouvant résulter d'une mobilisation générale. C'est le même sentiment qui conduisit le Parlement, sous la pression de l'opinion publique, à envoyer sous les drapeaux d'abord, puis dans les unités combattantes, les ministres des cultes, malgré le commandement du Décalogue : « Tu ne tueras point ».

C'est ainsi encore que les administrations financières furent vidées de la plus grande partie de leur personnel technique, en âge de porter les armes. La tenue des écritures publiques en a grandement souffert, les cadres du personnel ayant été réduits à l'état de squelette, pour une besogne formidablement accrue.

On a constaté le mal après la guerre. Lorsque les commissions parlementaires de contrôle ont voulu avoir des renseignements précis sur la situation financière, le ministre des Finances s'est vu dans l'impossibilité absolue de les fournir.

Pendant la guerre, la volonté d'établir l'égalité des sacrifices pour

tous les individus en âge de servir a abouti à ce résultat. Aucun gouvernement n'aurait eu la force de l'empêcher.

Tel est le fait. Voici quelques déclarations officielles caractéristiques de ces lacunes — sans doute irréparables — de la comptabilité publique, pour la période de guerre. Ces lacunes rendront très difficile, sinon impossible, une évaluation exacte des dépenses publiques de guerre, du coût de la guerre.

II

Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté à la Chambre des députés, le 7 juin 1920, par le ministre des Finances (1), M. François Marsal, on lit : « Depuis six ans, nous vivons sous un régime précaire et provisoire, auquel les circonstances créées par la mobilisation nous ont condamnés. L'application de presque toutes les règles qui faisaient la force de notre comptabilité publique a dû être suspendue. La plus grande partie des recettes et des dépenses n'ont pu, jusqu'à ce jour, recevoir d'imputations définitives. Les écritures d'aucun des exercices postérieurs à 1914 n'ont pu être arrêtées. Aucune affectation n'a pu être donnée au produit des emprunts. Dans les livres des comptables comme dans ceux du Trésor se sont multipliés les comptes d'attente qui présentent des soldes de plusieurs milliards formés aussi bien de dépenses, dont chaque jour passé rend la régularisation plus difficile, que de véritables avances, dont avec le temps le recouvrement apparaît de plus en plus compromis. Il est impossible, sans avoir débrouillé ce chaos et apuré cet arriéré, de rétablir dans nos affaires la clarté indispensable, de fixer les prescriptions d'après lesquelles devront désormais s'exécuter les services, de tracer les cadres budgétaires dans lesquels ils devront rentrer, d'instaurer véritablement un contrôle de dépenses publiques, à la création duquel les Chambres n'ont cessé, depuis dix ans, d'apporter leur attention. »

Le même exposé officiel fait connaître de nouvelles causes de désorganisation, postérieures à l'armistice :

« Impuissante à s'assurer de nouveaux concours, l'administration ne l'était pas moins à retenir le personnel expérimenté. Certains de trouver dans les emplois comptables des postes rémunérés, beaucoup d'agents, parmi les meilleurs, sollicitaient et obtenaient une nomination

(1) Projet de loi relatif à la réorganisation de l'administration centrale des Finances, *Journal Officiel*, Chambre, Documents 1920, p. 1576 et s. Voyez aussi l'exposé des motifs du projet de loi tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de guerre (8 novembre 1921, Chambre annexe, n° 3311) ; le rapport présenté par le député Evain au nom de la Commission des Comptes définitifs (14 mars 1923, Chambre annexe, n° 4693) ; l'avis présenté par le député Bokanowski au nom de la Commission des finances (2e séance du 7 juin 1923, Chambre, annexe n° 6121).

à l'extérieur. D'autres, à tous les degrés de la hiérarchie, demandaient leur mise en disponibilité ou donnaient leur démission, et on les retrouvait ensuite, placés avec des positions beaucoup plus avantageuses dans les affaires privées. Il en est résulté, jusque dans les postes de directeurs, une instabilité déplorable, exclusive de toute action suivie : au cours des *vingt* dernières années, la Direction du mouvement général des fonds a changé huit fois de titulaire, la Direction du contrôle des administrations financières, neuf fois, la Direction du personnel et du matériel, douze fois. D'autre part, l'administration centrale a ainsi perdu des fonctionnaires de valeur qui auraient fourni, et qui, à l'époque critique où nous sommes, fourniraient un concours précieux. »

Le désordre est grand :

« On a été contraint d'embaucher largement un personnel de fortune sans pouvoir souvent ni le former, ni le commander. L'effectif total a été élevé à six mille personnes. pendant que le cadre des rédacteurs tombait à une centaine d'agents. La dépense annuelle est montée de 5 à plus de 38 millions, sans que les travaux les plus urgents pussent être assurés et sans que l'on pût éviter un délabrement complet de la maison. Il est certain que les résultats eussent été tout autres si l'encadrement n'avait pas été systématiquement appauvri. »

Le mal n'a fait que s'aggraver depuis 1920. La Direction du mouvement général des fonds a eu de nouveaux titulaires. Les entreprises privées, par l'appât de grosses situations — pécuniaires et sociales, — ont attiré des directeurs et sous-directeurs du ministère des Finances.

III

Le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, a constaté le mal dont on a souffert pendant la guerre, et qui n'a pas encore disparu : « La charge des comptables du Trésor a, pendant et depuis la guerre, dépassé toutes les prévisions. Nous n'avions, en 1914, aucune idée des formidables dépenses d'armement que nous étions appelés à engager. Nul n'avait prévu ni l'extension du régime des allocations, ni la politique du pain, ni la réquisition des usines, ni l'émission continue des bons de la Défense nationale, ni les emprunts qui allaient faire apparaître comme insignifiants les 30 milliards de notre dette d'avant-guerre. La formidable activité dépensière de tous les services aboutissait chez les comptables du Trésor et se traduisait, en définitive, dans leurs livres, par des écritures, dans leurs comptes, par des pièces de dépenses : 50 milliards de francs payés en 1920, 6 milliards de pensions à servir, plus de 200 millions de coupons de rente à payer, 65 millions de titres de rente créés, le service des

allocations militaires, des primes de démobilisation, le pécule de guerre, l'échange des bons de monnaie des régions envahies, pour ne rien dire des comptes spéciaux, dont les opérations dans le seul premier trimestre de 1921 dépassaient le chiffre du budget d'avant-guerre. Il faudrait encore mentionner la comptabilité de divers organismes nouveaux — offices départementaux des Pupilles de la nation, comités départementaux des Mutilés de guerre, offices agricoles, etc. — *Toutes ces opérations déferlaient aux caisses des comptables qui, débordés, se trouvaient incapables de se conformer aux règles traditionnelles qui assurent la centralisation des écritures des dépenses de l'Etat.* Les retards s'ajoutaient aux retards et c'est ainsi que le journal général de 1915 et la balance générale des comptes du Grand Livre au 1er janvier 1916 ont été arrêtés seulement le 27 avril 1922 (1). »

« Aucune pensée de critique, conclut le ministre (2), n'inspire cette rapide revue des lacunes et des points faibles de notre administration financière. Nous rendons pleinement hommage au labeur éclairé de nos fonctionnaires ainsi qu'aux résultats obtenus par les précédents gouvernements et par les Chambres dans leurs efforts pour essayer de rétablir l'ordre dans toutes les parties de notre administration financière ; *mais l'œuvre qui reste encore à accomplir est considérable.* Pour la mener à bien, il nous faut poursuivre une politique énergique de réforme administrative. Il nous faut d'abord réorganiser notre comptabilité publique. Les crédits votés par le Parlement ont d'ores et déjà permis de renforcer les effectifs et les cadres dans la mesure strictement indispensable et d'obtenir un meilleur rendement du travail de tous les comptables en modernisant les moyens matériels d'exécution des services. Les mesures qui ont pu être ainsi adoptées ont dès maintenant porté leurs premiers fruits ; à l'heure actuelle, 58 trésoreries générales sur 89 fonctionnent dans des conditions absolument normales ; pour une douzaine d'entre elles, les retards sont inférieurs à un mois ; les autres, tout en éprouvant plus de difficultés à fournir les pièces et documents aux dates réglementaires, se réorganisent chaque jour ; un prochain avenir doit, dans ce domaine, voir rétablir partout l'ordre et la régularité d'avant-guerre. »

IV

Dans les deux Chambres, *depuis l'armistice*, les récriminations sur cet état des choses ne cessent pas. On semble oublier que, pendant la guerre, nul ne s'en préoccupa.

(1) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 106 et 107.
(2) Projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4220, exposé des motifs, p. 108.

Le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Doumer, a signalé, avec une grande violence, le désordre de la comptabilité publique : « Pas plus que le Parlement, disait-il au Sénat, le 30 décembre 1920 (1) quelques jours avant sa nomination au ministère des Finances, pas plus que le Parlement, le gouvernement n'y voit clair dans le budget. Quoi d'étonnant à cela puisque l'État n'a pas de comptabilité (Exclamations !). Je répète que l'État n'a pas de comptabilité à l'heure présente. Vous pouvez demander à M. le ministre des Finances ce qu'il dépense dans un mois : il serait dans l'impossibilité de vous le dire. Les seuls chiffres qu'on ait pu mettre sous nos yeux sont ceux qui représentent les sommes encaissées. L'honorable ministre — je ne veux pas trop le chicaner sur ce point — s'est même trompé à un moment donné en nous présentant comme correspondant à des dépenses un chiffre qui s'appliquait à des recettes. »

M. le ministre des Finances : « C'est la même chose très souvent ; il ne reste rien des recettes. »

M. le rapporteur général : « M. le ministre répond que c'est la même chose, en effet, puisque la seule comptabilité de l'heure présente consiste à faire le compte des sommes que l'on reçoit. Quelle serait la situation d'un commerçant qui se bornerait à tenir compte de ses recettes sans enregistrer ses dépenses ? C'est à un pareil désordre que l'on est arrivé au ministère des Finances (Mouvements divers)... Une telle situation doit cesser. Si l'année prochaine encore on continue les méthodes des années de guerre, on fera durer indéfiniment cette période de désordre et de crise financière qui vient aggraver la crise économique si périlleuse, à l'heure actuelle, pour le pays. »

Quelques mois plus tard, dans son rapport à la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1921 (ministère des Finances), M. Renard confirmait le désordre des écritures publiques (2) : « Il n'est pas besoin d'insister pour montrer la gravité du danger pour nos finances publiques si de telles méthodes persistaient. Aucune situation comptable des recettes et des dépenses n'a été tenue depuis 1914 ; c'est en 1913 qu'a été dressé le dernier compte, et si on réfléchit aux sommes formidables qui sont entrées et sorties des caisses du Trésor depuis six ans sans qu'à aucun moment la balance exacte de ces entrées et sorties ait été établie, on peut s'attendre à ce que le bilan définitif, lorsqu'il sera dressé, nous ménage quelque surprise désagréable. En tout cas, il faut mettre un terme à de tels errements. »

Le fait qui a le plus ému l'opinion publique, concernant le désordre

---

(1) *Journal Officiel*, Sénat, Débats, p. 2046.
(2) *Revue de Science et de législation financières*, 1921, p. 611.

de la comptabilité publique, est relatif à l'importance des bons de la Défense nationale en circulation. Il a été déclaré en 1922, par le ministre des Finances lui-même, que les chiffres officiels donnés jusqu'alors étaient faux. L'erreur était de 7 *milliards de francs.*

Voici le passage de l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, dans lequel l'erreur est relevée et expliquée :

Le ministre des Finances a voulu savoir quel était au juste le montant des bons de la Défense nationale en circulation. Jusqu'alors, les documents officiels relevaient, mois par mois, le montant des émissions, le montant des remboursements, enfin le solde en circulation. Or, ces documents étaient erronés, a déclaré le ministre :

« Il a paru récemment nécessaire de faire vérifier, par une enquête de l'Inspection générale des Finances, les chiffres inscrits jusqu'ici dans les documents officiels concernant les bons de la Défense en circulation. L'enquête a abouti à cette constatation que les bons détenus par le public au 31 décembre 1921 s'élevaient environ à 58.500 millions au lieu de 65.420 millions. D'autre part, la répartition des bons entre les diverses catégories : bons à un mois, à trois mois, à six mois, à un an — a été reconnue différente — au profit des bons à un an — de celle qui avait été admise jusqu'alors. La réduction apportée, du fait des résultats de cette étude, au crédit ouvert pour les intérêts des bons de la Défense nationale, compte tenu de la diminution récente du taux de ces intérêts, atteint 374 millions. »

Pour expliquer ces erreurs, le ministre ajoute : « L'incertitude qui existe sur le montant total des bons en circulation s'explique par la hâte avec laquelle a dû être organisée, dès 1914, sans moyens adéquats de personnel et de matériel, une émission portant sur des quantités de titres sans précédent et reposant sur des pratiques entièrement nouvelles Les mesures nécessaires ont été prises pour remédier à cet état de choses en organisant une comptabilité précise et un contrôle efficace des émissions. Les chiffres comptables exacts seront communiqués aux commissions financières dès qu'ils auront été centralisés. »

On pourrait multiplier les citations officielles constatant le désordre dans lequel se trouvent les écritures publiques en France. Il suffira de signaler, sans y insister, les comptes spéciaux, dont il sera parlé plus loin (p. 34 et suivantes).

V

Le passage, au ministère des finances, des critiques les plus sévères n'a pas suffi et ne pouvait pas suffire à ramener l'ordre dans la comptabilité publique. C'est une œuvre de longue haleine,

Au mois de novembre 1922, le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Henry Bérenger, présentait à ses collègues un état de la situation financière de la France, duquel il semble résulter que l'amélioration n'avait fait aucun progrès :

« Il n'y a nulle part en France, au ministère des Finances ou ailleurs, une comptabilité générale de la nation. Celle qu'on fournit quelquefois aux Assemblées, soit au moment du budget annuel, soit au moment des grandes autorisations d'emprunt ou d'émission, n'est qu'une comptabilité basée sur des approximations extrêmement contradictoires entre elles, et dont le moins qu'on puisse dire, c'est qu'à défaut de chiffres comptables, elles ne sont véridiques qu'à quelques milliards près, comme dans l'affaire des bons de la Défense nationale ou dans celle de la liquidation des comptes spéciaux, ou encore dans celle de nos créances et de nos dettes à l'étranger. »

Le fait est de notoriété publique. A l'occasion de l'exposé de M. Bérenger, le grand journal *Le Temps*, dans son numéro du 12 novembre 1922, rappelait les efforts faits par la Cour des comptes « pour que des écritures normales et des comptes réguliers soient rétablis ». Il ajoutait : « Si l'on ne peut se flatter d'obtenir, de longtemps — *si jamais on les obtient* — les comptes de la période de guerre, du moins il serait inadmissible que des états certains ne fussent pas arrêtés maintenant. »

Tous ceux qui, en France, connaissent cette question, étaient unanimes à penser que, pour arriver à l'établissement et au règlement des comptes publics de la période de guerre, il faut organiser une procédure simplifiée. En 1921, le ministre des Finances, M. Doumer, déposa en ce sens au Parlement un projet de loi en vue de hâter le plus possible, suivant un échelonnement nouveau et une procédure simplifiée, le règlement des comptes de guerre (1). Ce projet de loi a mis beaucoup de temps pour être voté par les Chambres. En 1922, le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, demandait instamment au Parlement « de sanctionner par son vote un texte qui présente un réel caractère d'importance et d'urgence (2) ».

VI

Les mois se sont écoulés et la situation ne s'est améliorée que très lentement. Le 20 février 1923, au Sénat, le rapporteur général de la Commission des Finances, M. Henri Bérenger (3), a demandé au gouvernement de

(1) Projet du 8 novembre 1921, Chambre annexe, n° 3311 ; Voyez aussi le rapport de M. Evain (Chambre, 14 mars 1923, n° 4693), et l'avis de M. Bokanowski (Chambre, 7 juin 1923, n° 6121).

(2) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4220, p. 108.

(3) *J. O.*, Sénat, Débats, p. 344.

faire tous ses efforts pour dresser enfin les comptes des dépenses et de recettes, sinon de la guerre — la chose paraît remise à des jours lointains — du moins de l'après-guerre.

« Nous éprouvons de très grandes difficultés, a dit M. H. Bérenger, pour établir, en ce qui concerne les exercices de guerre et plus particulièrement les années 1920, 1921, 1922, une comptabilité exacte et générale des recettes et dépenses de la nation. M. le ministre des Finances est très bien placé pour le savoir. Ces difficultés résultent du retard apporté à l'apurement des comptes spéciaux de la guerre.

« Notre honorable collègue, M. Paul Doumer, alors ministre des Finances, a bien déposé, en 1921, un projet de loi ayant pour objet d'établir les règles propres à assurer le retour à un ordre rigoureux et exact dans la comptabilité publique.

« Ce projet, déposé depuis environ dix-huit mois sur le bureau de l'autre assemblée, a été renvoyé non à la commission des Finances de la Chambre, mais à la Commission des comptes définitifs. *Aucun rapport n'a été ni déposé ni publié depuis lors.* Il en résulte que la *comptabilité exacte du pays ne peut être établie et que nous n'avons à notre disposition que des chiffres approximatifs et incomplets.*

« Vous savez qu'avant la guerre, tous les ans, le ministère des Finances publiait un gros volume bleu, très complet, qui donnait, sous le nom : *Compte général de l'Administration des Finances*, le tableau exact de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'exercice. Ce tableau constituait, en quelque sorte, le bilan financier de la France et permettait non seulement aux membres du Parlement, mais encore à tous les citoyens, de connaître la véritable situation financière du pays. *La publication de ce volume a été interrompue depuis* 1914. Elle ne pourra recommencer que lorsque la Chambre se sera prononcée et nous aura permis de nous prononcer sur le projet de loi qui lui a été soumis par le gouvernement en 1921.

« Donc, à la base même de l'examen qui peut être fait des budgets, il manque une pièce essentielle. C'est là une lacune regrettable dans l'organisation financière d'un régime républicain.

« Je voudrais demander à M. le ministre des Finances les raisons pour lesquelles ce projet de loi n'a pas encore été examiné par la Chambre des députés. Le gouvernement n'aurait-il pas un moyen d'action propre dont il pourrait user pour obtenir que ce projet fût enfin inscrit à l'ordre du jour de l'autre Assemblée ?

« Les prévisions de recettes et de dépenses ne peuvent être faites avec quelque chance d'exactitude que si l'on connaît au préalable le montant des recettes et des dépenses faites pendant les exercices précédents. Le compte général de l'administration des finances répond à

cette nécessité, et c'est pourquoi le régime républicain s'est toujours honoré d'en effectuer la publication régulière chaque année. Je suis certain d'être l'interprète du Sénat tout entier en demandant au gouvernement et notamment à M. le ministre des Finances, de bien vouloir *rétablir l'ordre à la base de la comptabilité publique.* »

A cette question pressante, le ministre des Finances n'a pu faire qu'une réponse quelque peu découragée. Le ministre reconnaît, lui aussi, les insuffisances de la comptabilité publique depuis 1914. Il espère, si la Chambre des députés lui prête son concours, recommencer, *à la fin de* 1923, à publier régulièrement des comptes.

« Notre comptabilité, a constaté le ministre, M. de Lasteyrie, a eu très fort à souffrir de la guerre : pendant quatre années, avec un personnel de fortune, où manquaient presque tous les éléments expérimentés, il a fallu aller au plus pressé et négliger l'observation d'un grand nombre de prescriptions réglementaires ; *la comptabilité n'a donc pas été tenue*, ou plutôt elle ne l'a été que dans ses parties les plus essentielles. On a dû à peu près se borner à l'enregistrement au jour le jour des opérations effectuées et aucune centralisation n'en a été établie ; *aucun document récapitulatif n'a pu être dressé*, comme on le faisait avant 1914.

« Le résumé général de toute notre comptabilité publique, le compte général des Finances présente, vous le savez, le résultat de toutes les opérations de recettes ou de dépenses, tant budgétaires que de trésorerie, effectuées au cours de l'année considérée. Distribué aux Chambres, il est, pour les ministres, la justification devant le Parlement de l'emploi des crédits qu'ils ont eus à leur disposition : il constitue également, pour la Cour des Comptes, un document à l'aide duquel elle apure les comptes des comptables.

« Ce compte général des Finances est, vous le pensez bien, un document extrêmement volumineux, difficile et compliqué à mettre sur pied, et, *pendant toute la période de guerre, il n'a pas été possible de procéder aux opérations de centralisation et de vérification que nécessite son établissement.* Mon honorable prédécesseur, M. Paul Doumer, s'était préoccupé de cette situation et, il y a dix-huit mois environ, il a déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à faciliter l'apurement des comptes de guerre par des dispositions spéciales de nature à hâter cet apurement. Le projet prévoyait surtout qu'à partir du 1er janvier 1921, une coupure serait faite dans les écritures des comptables, de manière que la comptabilité de nos dépenses et de nos recettes pût recommencer à être tenue régulièrement comme elle l'était avant-guerre.

« Je suis pleinement d'accord avec M. le rapporteur général sur l'intérêt primordial qui s'attache à ce que le compte général des Finances soit

désormais régulièrement établi et à ce que le Parlement, comme c'est son droit et son devoir, *puisse voir clair dans les opérations énormes effectuées par les divers services publics.* Le projet de loi dont il est question a été renvoyé à la Commission des comptes définitifs, devant laquelle mon honorable prédécesseur et moi-même avons comparu un certain nombre de fois. La Commission a introduit un certain nombre de modifications dans le projet. J'ai, à plusieurs reprises, insisté, soit par lettre, soit au cours de mes auditions par la Commission, pour le dépôt du rapport. Je le ferai à nouveau et de la façon la plus pressante, bien convaincu d'ailleurs que la Commission va faire droit à ma requête, puisque, il y a quelques jours à peine, le rapporteur, M. Evain, m'a avisé que son rapport était terminé et qu'il allait le déposer.

« Je ferai alors tout mon possible pour en obtenir la discussion immédiate, et j'espère que la situation actuelle sur laquelle M. le rapporteur général vient d'insister d'une façon si pressante et si juste, va se trouver bientôt réparée et que, dès la fin de l'année, nous recommencerons à publier régulièrement nos comptes qui, je le répète, sont la base de notre comptabilité et la base même du contrôle que le Parlement est en droit d'exercer (1). »

VII

Cet appel a fini par être entendu. La loi du 29 décembre 1923 a fixé les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la période de guerre (2).

Voici le mécanisme général de la loi de 1923.

Pour assurer la reprise intégrale du service régulier de la comptabilité publique (passation journalière des écritures, production, aux époques prévues par les instructions, des divers documents de comptabilité), la loi a opéré, dans la comptabilité, une coupure très nette entre les opérations antérieures au 1er janvier 1921 et les opérations postérieures à cette date.

1° Pour les *opérations postérieures* au 1er janvier 1921, on a pris pour point de départ les soldes de caisse et de portefeuille, *sans se préoccuper des multiples comptes de gestions antérieures.* Les comptes de caisse et de portefeuille ont été débités dans les écritures des comptables (trésoriers-payeurs généraux) par le crédit d'un compte *transitoire unique*, appelé à être ultérieurement débité ou crédité au fur et à mesure que seront déterminées les opérations de recettes ou de dépenses des ges-

(1) *J. O.*, Sénat, Débats, p. 344.

(2) Le texte de cette loi dans la *Revue de science et de législation financières*, 1924, p. 163 et s. et dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1923, II, p. 1122 et s.

tions précédentes. Grâce à cette mesure, le passé étant nettement séparé, l'apurement des comptes de guerre ne risque plus de peser indéfiniment sur l'exécution du service courant, et l'administration des Finances pourra, pour les opérations effectuées à partir du 1er janvier 1921, prescrire aux comptables le retour à l'observation rigoureuse de toutes les règles de comptabilité du temps de paix (1) ;

2° *Pour la période antérieure au* 1er *janvier* 1921 (comptes de guerre), la loi du 29 décembre 1923 a simplifié les règles relatives à la préparation des comptes et à la régularisation des dépenses payées après la clôture des exercices, adopté des règles nouvelles pour la comptabilité des émissions de bons de la Défense nationale, pour la liquidation du compte des bons de monnaie des régions envahies, pour la substitution de justifications simplifiées pour certaines dépenses ;

3° Enfin, la loi de 1923 a fixé un *calendrier* pour la reddition simultanée des comptes de guerre et des comptes des gestions courantes.

Ce calendrier, à lui seul, démontre que, pendant longtemps encore, jusqu'en 1930, il sera impossible de connaître *exactement*, d'après des documents officiellement contrôlés, les dépenses publiques faites par l'État français pendant la guerre et pour la guerre.

Voici ce calendrier fixant les dates auxquelles devront intervenir le dépôt du compte général de l'administration des Finances, du projet de loi de règlement, de la déclaration générale de conformité par la Cour des Comptes, enfin la distribution au Parlement de la déclaration générale et du rapport.

1° Période de guerre (années 1915 a 1920 inclus) :

Désignation	1915	1916	1917
Compte général	31 déc. 1921	31 déc. 1923	31 oct. 1925
Loi de règlement	31 mai 1922	30 juin 1924	30 mars 1926
Déclaration générale	31 déc. 1922	30 nov. 1924	31 août 1926
Distribution de la déclaration et du rapport	31 mai 1923	31 mai 1925	28 févr. 1927
	1918	1919	1920
Compte général	31 août 1926	31 août 1927	31 août 1928
Loi de règlement	31 mars 1927	31 mars 1928	31 mars 1929
Déclaration générale	31 août 1927	31 août 1928	31 août 1929
Distribution de la déclaration et du rapport	28 févr. 1928	29 févr. 1929	28 févr. 1930

(1) Voyez le rapport précité de M. Bokanowski, du 7 juin 1923, n° 6121, p. 5 et 6.

2° Période d'après-guerre (années 1921 a 1923 inclus) :

Désignation	1921	1922	1923
Compte général.........	30 avril 1924	31 déc. 1924	31 mars 1925
Loi de règlement	30 sept. 1924	31 mars 1925	31 août 1925
Déclaration générale......	28 févr. 1925	31 oct. 1925	30 juin 1926
Distribution de la déclaration et du rapport...	31 août 1925	30 avril 1926	31 juill. 1926

3° Période postérieure a 1923 (1924 et suivantes)

Publication du compte général	31 décembre de l'année de clôture de l'exercice.
Présentation du projet de loi de règlement et des comptes des ministres	31 mai de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice.
Déclaration générale de conformité..	31 décembre de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice.
Distribution de la déclaration et du rapport.......................	31 mai de la seconde année suivant celle de la clôture de l'exercice.

Telle est la loi du 29 décembre 1923. L'apurement des comptes publics paraît devoir être plus lent que ne l'a prévu le législateur.

En août 1924, le procureur général de la Cour des comptes, M. Maurice Bloch, annonçait que les déclarations générales de conformité *pour l'exercice* 1915 n'avaient pu être arrêtées en chambre du conseil que les 13 et 14 juin 1924, alors que la publication aurait dû en être faite le 31 décembre 1922 au plus tard. — En ce qui concerne les gestions 1916 et suivantes, le procureur général constatait que « le désordre a été tel pour certaines comptabilités, les complications pour les présenter en bonne forme sont si grandes, qu'il est acquis, dès maintenant, que les termes imposés pour leur apurement par la loi de 1923 ne pourront être respectés. » Enfin, d'après M. Maurice Bloch, en août 1924, « aucun des comptes individuels de 1921 ne nous est parvenu et le compte général des finances, qui, pour la dite année, aurait dû être publié le 30 avril 1924, n'a pas été distribué (1) ».

Section VIII

Nécessité de prendre en considération les dépenses des comptes hors budget

Quand on recherche, pour la France, le coût de la guerre, il est un élément très important que, jusqu'ici, on avait toujours trop négligé, justement parce que l'on n'avait consulté que les documents *budgétaires*.

(1) *Revue de Sc. et de Lég. fin.*, 1924, p. 508 et s.

Ce sont les *comptes spéciaux*.

Le compte spécial était de pratique courante en France, même avant la guerre.

Les comptes spéciaux se sont multipliés pendant la guerre, donnant lieu à des gaspillages tels, que, depuis 1921, on s'est attaché à les supprimer le plus possible. Ces comptes spéciaux contiennent une masse de dépenses qui doivent figurer, comme on va le voir, dans le coût de la guerre.

L'idée générale qui est à la base de beaucoup de ces comptes spéciaux est la suivante :

En France, pour assurer le ravitaillement de la population civile aussi bien que celui des armées, on a, pendant la guerre, institué une foule d'organismes, sous des noms divers, dont les opérations financières (dépenses et recettes) n'ont pas été comprises dans les dépenses générales. Au point de vue de la comptabilité, on a inscrit — à part du budget — ces dépenses et ces recettes dans des *comptes spéciaux*, constitués en grand nombre. Les plus célèbres et les plus importants, au point de vue financier, sont ceux du ravitaillement (blé, sucre, essences, pétroles, charbon, etc.) et de la marine marchande.

Pour le compte du ravitaillement, les dépenses, c'étaient les achats du gouvernement ou de l'organisme spécial ; les recettes, c'étaient les ventes effectuées.

Par exemple, le service du ravitaillement en blé achetait du blé, mais aussi il en vendait.

Tout compte spécial peut donc théoriquement se solder soit par un excédent de dépenses, soit par un excédent de recettes. Ce n'est pas au jour de l'armistice que cette liquidation a pu être brusquement opérée. Pour connaître les résultats véritables de la gestion, il a fallu procéder à la liquidation de tous ces comptes. Depuis 1921, on a travaillé, en France, à cette liquidation. A la fin de l'année 1922, elle n'était pas encore achevée (1).

Ce que l'on pouvait dire, c'est que cette liquidation laisserait un nombre considérable de milliards de francs à ajouter au montant des dépenses de guerre.

Peut-on, dès maintenant, en avoir — sinon le chiffre exact, — du moins une idée approximative ?

Dans son rapport sur le projet de budget pour 1923, M. Bokanowski répond affirmativement : « Il est d'ores et déjà possible, écrit-il, de se rendre compte avec une *suffisante approximation*, des charges que les

(1) Déclarations concordantes de M. Henri Bérenger et du ministre des Finances au Sénat, le 20 février 1923. *J. O.*, Sénat, Débats, p. 344.

comptes spéciaux ont imposées aux finances de la France. La situation de plusieurs d'entre eux, au 1er janvier 1922, fait apparaître un considérable excédent de dépenses. C'est ainsi que le compte du ravitaillement créé ou réorganisé par les lois du 16 octobre 1915, 20 avril 1916, 30 octobre 1916, 7 et 8 avril 1917 et 4 avril 1919 présente, au 1er janvier 1922, un solde débiteur de 5.194.365.000 francs.

Les soldes débiteurs globaux de services spéciaux du Trésor se sont élevés à :

1914..................	108	millions de francs
1915..................	1.197	—
1916..................	3.904	—
1917..................	2.983	—
1918..................	2.113	—
1919..................	3.387	—
1920..................	5.092	—
1921..................	2.714	—
1922 (1)...............	500	—

L'*Inventaire*, publié en décembre 1924 par le ministre des finances, reproduit purement et simplement ces chiffres (2), ce qui prouve que la liquidation n'a pas progressé *depuis 1922*. En tout cas, la critique des statistiques de 1922 s'applique à celles de 1924.

Après avoir écrit que « l'on peut se rendre compte, avec une suffisante approximation, des charges que les comptes spéciaux ont imposées aux finances de la France », le rapporteur général Bokanowski fait des réserves. Voici ces réserves : « Cependant ces chiffres ne donnent que des évaluations approximatives et non point l'exact montant de la charge imposée à la Trésorerie, du chef des comptes spéciaux pendant les années considérées. Le gouvernement a lui-même indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de budget, que de nombreux achats, faits hors de France, ont été payés par le Trésor sur des provisions qu'il avait constituées à l'étranger ; ces opérations n'étant point encore définitivement liquidées ne sont pas intégralement comprises dans les comptes spéciaux. D'autre part, la constatation des recettes et des dépenses a subi des retards considérables, notamment en ce qui concerne les services de la marine marchande, du ravitaillement, des essences et pétroles, qui avaient fait de nombreuses opérations à l'étranger.

« Mais quelles que puissent être les rectifications à apporter ultérieurement aux chiffres que nous possédons déjà, le résultat des gestions d'État organisées pendant la guerre et qui ont donné lieu à l'ouverture des comptes spéciaux, est définitivement déplorable.

(1) Chambre, 1922, n° 4.220, t. I, p. 82 et suivantes.
(2) Voyez *supra*, p. 22.

« *Le total des dépenses que représentent les comptes spéciaux ne sera certainement pas inférieur à* 35 *milliards.* Il faut se féliciter que bientôt soit tarie cette source de dépenses difficilement contrôlable, donnant lieu à des *comptabilités obscures et compliquées, établies avec de grands retards et avec une dangereuse approximation.* »

Cette dernière partie des observations du rapporteur général exprime la réalité. Il est impossible, à l'heure actuelle, de dire approximativement le solde des dépenses qu'il faudra inscrire, pour le coût de la guerre, du chef des comptes spéciaux. C'est ce que je vais essayer de montrer plus clairement.

Pour cela, il est nécessaire de revenir sur l'origine et sur le développement des comptes spéciaux.

La création de beaucoup de comptes spéciaux pendant la guerre fut légitime (1). Tel fut le cas pour tous ceux dont les dépenses devaient être couvertes par des recettes. Mais à la faveur de cette idée exacte, il y eut des abus : une foule d'opérations, qui auraient dû figurer au budget, ont été inscrites à part, dans des comptes spéciaux. Aussi alors que, en 1913, le montant total des recettes et des dépenses effectuées dans des comptes spéciaux était inférieur à 700.000.000 de francs, en 1920 il avait atteint 30.000.000.000 de francs environ. D'autre part, les opérations de ces comptes ont échappé au contrôle du Parlement.

Enfin, les chefs de service préposés à ces opérations n'ont pas tenu de comptabilité sérieuse.

Le résultat est qu'il y a eu un gaspillage effréné et des malversations ; de plus, il règne une grande obscurité sur le résultat définitif de ces services.

Le Parlement avait bien essayé d'empêcher les abus en prescrivant certaines mesures de contrôle. Mais elles ne furent pas appliquées ; on prétexta que la pression des circonstances était trop forte. Les Chambres ne se découragèrent pas. Elles insistèrent, mais sans succès. Alors, pour mettre fin aux gaspillages, aux malversations, elles ont pris un moyen radical, celui de liquider tous ces comptes et de prescrire au gouvernement de présenter aux Chambres, régulièrement, une situation de tous ces comptes au 1er janvier de chaque année. C'est ce qui a été décidé par la loi de Finances du 30 avril 1921 (art. 34).

En exécution de ces prescriptions, le projet de budget pour 1923 a présenté la situation des comptes spéciaux (2).

---

(1) Voyez l'exposé et la critique de ces comptes dans Gaston Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1922, *Théorie générale du budget*, p. 89 et s. ; voyez aussi l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922 présenté par M. Doumer, à la Chambre des députés, le 8 juillet 1921 (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1921, t. II, p. 9 et suivantes.)

(2) Chambre 1922, n° 4.220, p. 316 et suivantes.

Au premier abord, cette situation semble fournir des renseignements très précis sur l'excédent des recettes ou des dépenses et, par suite, sur les sommes qui devront figurer dans les dépenses de guerre.

Voici un extrait de cette situation :

ETAT DES PRINCIPAUX SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR CRÉÉS POUR LA GUERRE OU POUR LA LIQUIDATION DE LA GUERRE

(*En millions de francs*) (1)

Comptes	Situation au 1er Janvier 1921 Excédents de		Situation au 1er Janvier 1922 Excédents de	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Avances à des gouvernements alliés ou établissements étrangers		8.674,0		10.885,4
Cession de matériel à des gouvernements étrangers (loi du 29 septembre 1917).................		3.785,4		1.828,3
Avances aux Chambres de commerce à l'occasion de la guerre ..		25,3		16,6
Avances remboursables à divers industriels pour les besoins de la Défense nationale (décrets des 27 mars et 15 juillet 1915 ; lois des 28 septembre 1915 et 27 janvier 1917) : 1° Avances à rembourser par imputation sur le prix des fournitures		43,7		44,4
2° Avances à rembourser par versements échelonnés...........		12,9		17,2
Alimentation en blé et en farine de la population civile (compte du ravitaillement) (lois des 16 octobre 1915, 20 avril 1916, 30 octobre 1916, 7 et 8 avril 1917, 4 avril 1918)		3.376,8		5.194,4
Alimentation nationale en pain (loi du 9 août 1920)...........		294,4		829,5
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt *général* détruites ou endommagées par faits de guerre (loi du 29 juin 1917)		971,6		1.639,2
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt *local* détruites ou endommagées par faits de guerre (loi du 30 décembre 1917).		103,7		261,9

(1) Projet de budget pour 1923, Chambre, 4.220, p. 316 et suivantes.

Comptes	Situation au 1er Janvier 1921 Excédents de Recettes	Dépenses	Situation au 1er Janvier 1922 Excédents de Recettes	Dépenses
Voies ferrées d'intérêt général et local (loi du 10 janvier 1917)....		1.034.7		1.477,4
Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion (loi du 3 août 1917)............	127,6		183,7	
Reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion (loi du 6 août 1917).........	1.604,9		122,4	
Assurances maritimes contre les risques de guerre (loi du 29 septembre 1917) :				
Assurances facultatives..........	151,7		102,2	
Assurances obligatoires..........	29,4		28,0	
Transports maritimes. Achats et constructions de navires (lois du 25 *mars* 1918 *et du* 30 *juin* 1919) :				
A. Transports maritimes	283,6		291,6	
B. Achats et constructions	597,8		379,9	
C. Navires ennemis gérés par la France	39,6		65,6	
Flotte en gérance (loi du 29 décembre 1919)................	32,3		29,0	
Majoration de pécule des militaires démobilisés		6,5		10,4
Approvisionnement en produits chimiques agricoles (loi du 20 juin 1918)....................	134,7		104,2	
Service de la chaussure nationale (loi du 23 novembre 1918)	20,0		35,4	
Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers (loi du 31 décembre 1918)................		582,8		770,1
Echange des bons de monnaie des régions envahies (loi du 11 février 1919)		1.986,3		1.986,3
Prêts aux petits commerçants et industriels démobilisés (loi du 24 octobre 1919)..............	33,0		13,6	
Liquidation des consortiums et comptoirs d'achat créés pendant la guerre (loi du 31 juillet 1920) .				0,7
Service des essences et pétroles (loi du 31 juillet 1920)			1.616,0	
Compte des alcools		4,3		116,2
Approvisionnements en combustibles	120,6			29,1

Ne nous bornons pas aux apparences. Poussons plus loin nos investigations.

Nous constatons que la situation qui précède ne nous fournit aucune indication précise, en ce qui concerne le montant des dépenses de guerre.

1° Tout d'abord, les chiffres qui sont inscrits aux tableaux qui précèdent « ne traduisent pas exactement le total des *engagements* pris par l'État ou envers celui-ci, en matière de recettes ou de dépenses : il reste, en effet, un très grand nombre d'opérations à régulariser au point de vue purement comptable. La régularisation sera poursuivie aussi rapidement que possible : elle exigera des moyens appropriés et une organisation spéciale qui sont à l'étude et dont les modalités seront soumises au Parlement (1) » ;

2° A raison des fictions de la comptabilité publique, les excédents de recettes ou de dépenses inscrits dans ces comptes ne font pas toujours apparaître la *situation réelle vis-à-vis du Trésor* du compte spécial, c'est-à-dire en définitive, s'il y a eu, pour l'État, excédent de recettes ou de dépenses.

Prenons, par exemple, le compte « alimentation nationale en pain », qui « retrace les opérations de recettes et de dépenses qui seront effectuées pour l'application de la dite loi » du 9 août 1920 à partir du premier jour du mois qui suivra la promulgation.

La loi du 12 août 1920 a fixé à 10.366 millions de francs les dépenses du nouveau compte spécial pour la campagne 15 août 1920-15 août 1921. Cette même loi a ouvert au budget général, sur le budget de Ravitaillement de l'exercice 1920, un crédit de 1.304 millions de francs en vue de couvrir l'insuffisance de recettes du compte spécial des céréales panifiables pour la campagne 1920-21.

Ceci posé, la situation du compte « Alimentation nationale en pain » fait apparaître, au premier janvier 1922, un excédent de dépenses de plus de 829 millions de francs. « Mais il faut observer que ce résultat est dû à ce que le *crédit budgétaire précité de* 1.304 *millions de francs* figure en *recettes* dans les écritures qui décrivent les opérations du compte spécial ; il convient, dès lors, de tenir compte de cette somme pour dégager la situation réelle vis-à-vis du Trésor, du compte spécial (2). »

Cela revient à dire que le solde des dépenses du service de l'alimentation nationale en pain est beaucoup plus considérable qu'il n'apparaît à la lecture du compte spécial.

De même, considérons le compte spécial : Reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion.

(1) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 323.

(2) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, Chambre, n° 4.220, p. 338 et 339.

Au *débit* du compte spécial sont portés le montant des acquisitions, les frais accessoires, la rétribution des tiers mandataires et les dépenses de personnel et de matériel de l'office. Au *crédit* du compte on a inscrit, en premier lieu, les *crédits budgétaires* ouverts au ministère des Régions libérées à titre de fonds de roulement et qui s'élèvent à 400 millions de francs, en second lieu le produit des avances consenties (1).

Il suit de là que le solde, au 1er juin 1922, qui se traduit aux écritures par un excédent de recettes de 183 millions, ne donne asolument pas la situation réelle des dépenses à la charge du Trésor. Cet excédent de recettes ne signifie pas du tout que ce service a procuré à l'État un bénéfice de 183 millions de francs. Cette somme révèle la situation du compte une fois qu'on a donné, aux recettes et aux dépenses du dit compte, une signification spéciale conventionnelle, sans aucune préoccupation de faire ressortir la charge définitive du Trésor public. Encore une fois, dans ces 183 millions de francs figurent la portion du crédit de 400 millions de francs pour fonds de roulement ouvert par le budget au ministère des Régions libérées et non encore remboursée par le compte ;

3° Parfois, l'état d'avancement de la liquidation est tel que le compte fait apparaître un excédent de recettes alors qu'en définitive cet excédent de recettes sera beaucoup moindre ou même qu'un excédent de dépenses est probable.

Prenons, par exemple, le compte « service des essences et pétroles ». Dans l'annexe au projet de budget pour 1923 (2), ce compte fait apparaître au 1er janvier 1922 un excédent de *recettes* de 1.616 millions de francs. Mais si on consulte le projet de loi relatif aux recettes et dépenses des comptes spéciaux pour 1922 (3), on voit tout d'abord que le solde créditeur n'est pas de 1.616 millions de francs, mais de 1.955 millions. Aucune explication ne dissipe l'impression que donne cette contradiction. D'autre part, le ministre avertit que ce solde créditeur n'est qu' « apparent ». « Il y a lieu de tenir compte des dépenses à imputer en 1922 sur le compte spécial pour le règlement des achats faits à l'étranger, dont le montant est évalué à 2.108 millions de francs (4). » Enfin, il est dit que « le compte pourra être clos définitivement en 1923 ; il va continuer à recevoir l'imputation des dépenses de fret du navire citerne jusqu'en avril 1923 ; il bénificiera, d'autre part, du produit de la surtaxe de péré-

---

(1) Projet de budget pour 1923, *op. cit.*, p. 345.

(2) Chambre, 1922, n° 4.220, p. 320 et 321.

(3) Projet de loi portant fixation pour l'année 1922, des recettes et des dépenses des comptes spéciaux, Chambre 24 février 1922, n° 3.965, p. 39.

(4) Projet, n° 3.965, *op. cit.*, p. 39.

quation tant qu'elle sera maintenue ; un assez long délai est nécessaire pour la régularisation des dépenses faites à l'étranger et pour la liquidation administrative et financière de l'ensemble des opérations (1) ».

On pourrait multiplier les exemples.

On voit si, dans ces conditions, il est facile de dégager, même approximativement, l'excédent véritable des dépenses ou des recettes, non pas de tel ou tel *compte spécial* — mais du *service*, c'est-à-dire des sommes à inscrire, en définitive, aux dépenses de guerre de l'État, compte tenu des recettes du service.

Pour ma part, je ne puis pas dire si le chiffre de 35 milliards avancé en 1922 par le rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre des députés, et reproduit par l'« Inventaire » de décembre 1924, représente approximativement la charge qui, en fin de compte, devra être inscrite aux dépenses de guerre de la France.

Section IX
Nécessité de déduire les produits de la liquidation des stocks de guerre

Le coût en numéraire de la guerre, pour un pays, est le montant *net* des dettes qu'il a assumées, déduction faite des recettes que le Trésor public a encaissées du chef de la guerre. Ces recettes peuvent être plus ou moins considérables.

En temps de guerre, en effet, les administrations publiques sont amenées à amasser d'énormes approvisionnements ; on approvisionne comme si les hostilités devaient durer indéfiniment. Le jour de l'armistice général, on constate que les approvisionnements, les stocks, sont trop considérables pour pouvoir être utilisés dans un bref délai, pour le fonctionnement normal des services publics ; ou même, qu'ils sont complètement inutilisables pour le temps de paix. Les conserver pour une prochaine guerre — lointaine — ce serait refuser de profiter des progrès techniques, afin d'utiliser ces stocks. Ce serait, en outre, s'infliger de très gros frais d'entretien et de conservation de choses peut-être inutilisables.

Dans ces conditions, la nécessité apparaît impérieuse de liquider les stocks, de les aliéner, — naturellement après avoir prélevé tout ce qui est nécessaire pour les besoins des services publics. La partie des stocks conservés et les recettes provenant de l'aliénation doivent évidemment être déduites du coût de la guerre.

---

(1) Projet, n° 3.965, *op. cit.*, p. 39.

En France, la liquidation des stocks français (1) a été commencée à partir de 1919. Elle a été terminée en 1924. Le gouvernement français a affirmé, en 1924, qu'il était possible de dire exactement quel a été le produit net de cette liquidation *en ce qui concerne les stocks américains.*

Jusqu'à la publication de l' « Inventaire » en décembre 1924, aucun statisticien privé ne pouvait le dire.

Les sommes portées aux comptes des recettes sont des *produits bruts* ; il est impossible, en l'état des documents publiés, de connaître le montant *des frais de liquidation* ; le personnel de liquidation n'est pas, en entier, un personnnel spécial ; une partie des frais de liquidation se trouve donc dans les dépenses générales de l'État.

Ce n'est pas tout.

Il n'est pas facile de lire, dans les comptes publiés, les résultats de la liquidation des stocks ; il en est question, aux recettes du budget général, sous le titre : produit de la liquidation des stocks. De plus, il y a trois comptes spéciaux du Trésor : liquidation des stocks américains ; liquidation des stocks anglais, cessions de matériel à des gouvernements étrangers.

Malgré son titre général, le produit inscrit en recettes au budget général, sous le titre produit de la liquidation des stocks, ne comprend que les prix de vente ou de cession (2) des stocks français.

Aujourd'hui (1925), les résultats sont connus pour les *stocks américains.* Pour les stocks *français* et *anglais*, je ne connais pas de document officiel qui les ait encore fournis (août 1925).

On aurait pu croire que la liquidation des stocks énormes accumulés pendant la guerre produirait des sommes très considérables. Il semble

---

(1) En France, il y a eu trois liquidations des stocks : 1° la liquidation des stocks français ; 2° la liquidation des stocks cédés par le gouvernement américain à la France moyennent une somme globale et forfaitaire de dollars 407.341.145. (2.507 millions de francs environ, au pair du change) (loi du 21 octobre 1919) ; 3° la liquidation des installations et des stocks de matériel de chemins de fer et de transports cédés au gouvernement français par le gouvernement britannique (loi du 31 juillet 1920, article 69).

(2) En ce qui concerne le compte spécial « cessions de matériel à des gouvernements étrangers » et qui vise, en partie, des cessions de matériel pris dans les stocks à liquider, voici comment on passe les écritures : Dès que la cession est effectuée, le prix — même non payé — est inscrit en recettes au compte de la liquidation des stocks. Il ne faut pas additionner les opérations de ce compte à celles des autres comptes. C'est ce qui ressort du projet de loi du 24 février 1922, portant fixation des recettes et des dépenses des comptes spéciaux, Chambre, n° 3.965, p. 14. » Le matériel cédé est-il prélevé par les services cédant sur leurs approvisionnements ou s'agit-il de services rendus à un gouvernement étranger par une administration française ? L'inscription au crédit du compte (cessions de matériel à des gouvernements étrangers) a pour contre-partie soit le rétablissement de la valeur de la fourniture au crédit de l'administration cédante, si le matériel doit être reconstitué, soit l'*inscription d'une recette au crédit du compte de la liquidation des stocks* ou des produits du Domaine, si le matériel cédé est en excédent des besoins et ne doit pas être remplacé. *L'opération de cession se réduit donc, au moment où elle est effectuée, à un simple jeu d'écritures sans décaissement réel.* »

bien que le produit net — si jamais on arrive à le connaître — ne dépassera pas 5 milliards de francs.

La liquidation des stocks a donné lieu à des scandales, à des malversations, à des abus de toute sorte et très nombreux.

Le sous-secrétaire d'État à la liquidation des stocks, M. Emmanuel Brousse, en a fait le récit sans réticences, à la tribune de la Chambre des députés, le 15 février 1921 (1).

Les traits caractéristiques de cette liquidation ont été l'incurie et le désordre des administrations publiques, la malhonnêteté de beaucoup d'acheteurs des stocks, la corruption de nombreux agents publics chargés de la liquidation.

Voici, d'après M. E. Brousse, quelques faits démonstratifs.

Et d'abord, l'incurie de l'administration dans le choix des acquéreurs de stocks :

« Au début, a dit M. Brousse, on avait cru pouvoir faire baisser le prix de la vie en jetant sur le marché, à vil prix, des quantités énormes de marchandises provenant des stocks français ou des stocks américains. La vie chère n'a pas diminué d'un centime. Par contre, on a enrichi des milliers de mercantis qui achetaient les stocks à des prix dérisoires, les revendaient avec des majorations qui ont atteint jusqu'à 500 pour 100.

Au début de la liquidation des stocks, *les cessions étaient consenties à n'importe qui, exerçant n'importe quelle profession, sans aucune garantie pécuniaire ni de moralité et sans aucun risque pour le cessionnaire.* Celui-ci promenait sa cession à Paris ou en province, la passait à des intermédiaires successifs qui haussaient chacun les prix. Si le dernier trouvait que la marchandise était encore à un prix intéressant pour lui et lui laissait un bénéfice suffisant, il retirait la marchandise (au prix primitif bien entendu) ; sinon il la laissait pour compte. Le liquidateur n'avait dès lors aucun recours contre le cessionnaire défaillant. La marchandise, restée pendant plusieurs mois en dépôt, s'était détériorée. Il fallait la revendre à un prix inférieur, et c'est l'Etat qui supportait la totalité de la perte... »

Quant à l'incurie et au désordre de l'administration, ils ont dépassé toute prévision : « Des approvisionnements considérables de marchandises du ministère de la Guerre, disait M. Brousse en 1921, sont conservés en province neuf fois sur dix, pour permettre de maintenir les officiers qui sont à la tête du service chargé de les garder.

« Tous les services, tous les ministères disposent des marchandises de la liquidation des stocks. »

La corruption de nombreux agents employés à la liquidation a été

(1) Chambre, première séance du 15 février 1921, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 525 et suivantes.

effroyable. « Nous avons, dit M. Brousse, renvoyé des stocks des milliers d'employés, d'autres ont été rétrogradés. Nous avons mis à pied des officiers fatigués ou incapables ; nous avons mis à la porte des quantités de mercantis... Un jour, j'ai demandé les casiers judiciaires des employés des camps de liquidation. Quelques-uns de ces employés avaient eu des condamnations jusqu'à dix ans, pour vols, abus de confiance ou escroqueries. J'ai mis tout ce monde à la porte. »

M. E. Brousse a donné des chiffres (1) : « J'ai engagé 510 poursuites. Il y a eu 463 condamnations à des peines d'emprisonnement ; 91.868 francs d'amende, 91.782 francs de droits de régie, 683.203 francs de réparations civiles au profit de l'État. Personnel congédié : 4.271 personnes ; personnel congédié, licencié ou renvoyé dans les camps, 3.488 personnes non remplacées ; 27 chefs de services sur 28 remplacés. »

Il n'y a rien d'étonnant que, dans ces conditions de liquidation, les recettes n'aient pas été, pour le Trésor public, très considérables.

Peut-on les chiffrer ?

C'est difficile. Les chiffres donnés officiellement ne sont pas très précis.

Le 15 février 1921, l'ancien sous-secrétaire d'État aux finances, chargé de la liquidation des stocks, affirmait (2) que l'État avait touché, à la fin de l'année 1920, 5.237 millions de francs pour les stocks *français et américain*. Il décomposait comme suit le montant de ces recettes brutes.

En ce qui concerne les cessions aux étrangers, les cessions aux ministères et aux services publics, sur les *stocks français*, il leur avait été cédé, a dit M. Brousse, pour 2.534.877.163 francs.

Là-dessus, les services n'ont payé que 1.185.743.579 francs.

Sur les *stocks américains*, les services publics et les gouvernements étrangers avaient pris pour 1.572.462.555 francs mais ils n'avaient payé que 372.764.068 francs.

Au total, concluait M. E. Brousse, sur 4.107.339.718 francs de stocks français et américains cédés à des gouvernements étrangers ou à des services publics français, il n'avait été payé que 1.558.507.647 francs.

Pour les particuliers, le total des cessions (stocks français et stocks américains) jusqu'à la fin de 1920, avait été de 3.848.391.324 francs de marchandises cédées. Les particuliers avaient payé, sur ces 3.848 millions, 3.678.690.268 francs.

En tout, les *stocks français* et *américains* cédés à des particuliers, à des ministères, à des services publics, à des gouvernements étrangers,

---

(1) *J. O.*, Chambre, Débats, 1921, p. 541. M. E. Brousse n'explique pas la différence qu'il fait entre le « personnel congédié », et le « personnel congédié, licencié, ou renvoyé dans les camps. »

(2) *J. O.*, p. cit., op. 539.

ont produit, jusqu'au 31 décembre 1920, 7.955.731.042 francs, sur lesquels il a été effectué 5.237.197.915 francs de paiements.

Ces chiffres représentent des produits *bruts*. Quels ont été les frais de liquidation ?

M. E. Brousse a affirmé que, sous son administration, en 1920, le pourcentage des frais généraux pour les divers camps *américains* a été seulement en moyenne de 2,60 pour 100.

Pour les stocks *français*, depuis le début de la liquidation jusqu'au premier décembre 1920, M. E. Brousse affirmait qu'on avait dépensé 13.810.176 francs. Ce serait peu.

Voici maintenant d'autres chiffres.

D'après le projet de budget pour 1923 (1), le produit de la liquidation des stocks français aurait été :

	Millions de francs
1919	1.207
1920	1.649
1921	1.501
1922 (évaluations)	500
1923 (évaluations)	125
Total	4.982 (2)

Ces chiffres ne concordent pas avec ceux de M. E. Brousse, puisque ce dernier, rien que pour les cessions à des gouvernements étrangers ou à des administrations publiques françaises jusqu'en 1920, donnait la somme de 2.535 millions cédés et 1.186 millions payés.

D'autre part, le gouvernement ne donne que le produit *brut* et non le produit *net*. Pour avoir le produit net, il faudrait déduire les frais de la liquidation. Ces frais n'ont pas encore été publiés par le gouvernement.

Le produit de la liquidation des stocks américains et anglais, doit être mis à part. La France a assumé, rien que pour les stocks américains, une dette de $ 407.341.145.

Cette dette a-t-elle été couverte par le produit de la liquidation des stocks ? On ne l'a su qu'après l'achèvement des opérations.

(1) Projet précité, 1922, n° 4.220, p. 38 et p. 98.

(2) Ces chiffres diffèrent de ceux inscrits dans les lois de finances :

1919	mémoire
1920	2.915
1921	1.501
1922	500
1923	125
Total	5.041

L'*Inventaire* publié par le gouvernement en décembre 1924 (1) a donné un tableau très complet des opérations de la liquidation des stocks américains.

Le prix des *cessions* effectuées au 31 août 1924 a atteint 3.317 millions de francs, sur lesquels une somme de 2.739 millions de francs était *recouvrée*.

Pour déterminer le bénéfice acquis au Trésor ou mesurer la perte qu'il a subie, le ministre des Finances a fait un rapprochement entre la dette de 400 millions de dollars assumée par l'Etat français, et la valeur *en dollars* du prix de ses cessions, chiffré d'après le cours moyen du change pendant chaque trimestre écoulé depuis 1919. Les résultats sont désastreux. En contre-partie de la dette française de 400 millions de dollars, l'Etat n'a qu'une créance de 270 millions de dollars, et les encaissements effectifs n'ont atteint que 220 millions de dollars. L'opération se traduit par un *déficit* de 180 millions de dollars ?

Mais le déficit est encore plus lourd, car la France a dû payer chaque année 20 millions de dollars pour les intérêts de la somme globale de 400 millions de dollars, alors que les sommes encaissées n'ont pas dépassé 220 millions de dollars.

Le gouvernement a donné les causes de ces fâcheux résultats : « La fixation du prix d'achat ne fut pas précédée d'inventaires détaillés et contradictoires : l'organisation de la vente ne put être toujours régulièrement assurée en raison de l'ampleur de la tâche qui incombait brusquement (2) à l'Etat, et à laquelle il devait immédiatement faire face sans posséder ni le personnel, ni les cadres expérimentés dont il avait besoin ; l'insuffisance de protection du matériel conduisit à une détérioration rapide ; le lancement sur le marché d'une masse aussi considérable d'objets similaires devait en surplus en déprécier le cours ; le Trésor enfin supporta toute la perte d'un contrat, dont la charge restait fixée en une devise stable, alors que la recette encourait tous les risques d'une monnaie mobile : pour mesurer le danger auquel nous nous exposions, il suffit de rappeler que le dollar, dont la cote oscille actuellement (décembre 1924) entre 18 et 19 francs, ne dépassait pas 7 fr. 25 au 1er avril 1919, jour de la conclusion du contrat. Ainsi a été mise à notre charge toute la perte découlant de la dévalorisation de notre monnaie, qui reste la cause principale des résultats déficitaires de cette opération. »

---

(1) *Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature*, décembre 1924, Chambre des députés, n° 441, pages 57 et suivantes.

(2) L'opération de la liquidation des stocks aurait dû être organisée pendant la guerre. Dès 1916, comme membre et au nom de la Commission des contrats du sous-secrétariat des munitions de guerre, j'avais fait appeler, à diverses reprises, l'attention du ministère des Finances sur cette liquidation éventuelle. L'administration des Domaines finit par répondre qu'elle se sentait tout à fait capable d'y procéder.

SECTION X

Nécessité, pour calculer le coût de la guerre pour la France, de connaître la solution qui, pratiquement, sera donnée au problème des dettes interalliées.

Le coût de la guerre pour la France ne peut naturellement comprendre que les dépenses *réelles* restant définitivement à la charge de la France. Or, d'une part, le gouvernement français a reçu de la Trésorerie britannique et du Trésor américain des sommes considérables : c'est ce que l'on appelle les *prêts de guerre.* De son côté, le gouvernement français a fait à certains alliés des avances considérables en argent ou en nature (cession de matériel). Suivant que ces prêts seront ou non remboursés, le coût de la guerre sera plus ou moins considérable pour la France (1).

Au premier abord, il semble impossible de dire la solution qui prévaudra. Sera-t-elle identique en ce qui concerne les sommes empruntées et les sommes prêtées par la France ? Si la France doit rembourser, cette charge ne s'aggravera-t-elle pas de l'insolvabilité définitive, totale ou partielle — mais inéluctable — de certains débiteurs de la France ?

Du chef des dettes interalliées, le montant des dépenses de guerre, du coût de la guerre pour la France, peut varier de plusieurs dizaines de milliards de *francs-or.*

Voici, en effet, au 30 juin 1924, la situation en capital des dettes et des créances de la France, du chef des prêts des gouvernements interalliés (2).

Et d'abord, la dette extérieure de la France.

1° *Dette à terme :*

Avances de la Trésorerie américaine (3) .... Doll. 2.933.265.232

(1) Dans son étude sur *Le Coût de la Guerre,* le professeur Edwin R. A. SELIGMAN observe avec raison qu'il convient de se préoccuper de la question du règlement des dettes interalliées (*Revue de Science et de législation financières,* 1919, p. 491) : « Les pays les plus riches ont fait des avances aux plus pauvres et ces dépenses sont parfois comptées deux fois au total, méthode qui n'est correcte que si l'on admet que les prêts ne seront pas remboursés ». Naturellement, dans son étude écrite en 1919, le professeur Seligman n'a pas pu faire intervenir cet élément de calcul, puisque, à la fin de 1922, la question n'était pas encore réglée.

(2) « Inventaire », décembre 1924, Chambre n° 441, p. 46.

(3) Cela ne comprend pas le prix des stocks cédés par les États-Unis au gouvernement français. Ce dernier a remis au gouvernement américain, pour ces stocks, des obligations représentant une somme de 407.341.145 (v. *supra*, p. 46).

Il a été déjà question de cette dette qui est tout à fait distincte des prêts alliés. La question de l'annulation exposée au texte ne se pose pas pour elle. Mais les variations du cours du change rendent cette dette très onéreuse pour le Trésor français qui a reçu des francs et doit payer des dollars. En tout état de cause, cette dette devra être payée. A vrai dire, ce n'est pas une dette de guerre.

2° *Dette flottante* :

Bons du Trésor remis à la Trésorerie britannique. Livr. st. 619.602.900 (1)

A raison des variations du change, il est impossible d'évaluer en francs le montant de cette dette. Constatons seulement qu'au cours du dollar et de la livre, à 20 francs et à 100 francs, les avances de la Trésorerie américaine représenteraient une somme d'un peu moins de 58.665 millions de francs, et les avances du Trésor britannique, une somme d'un peu plus de 61.960 millions de francs, au total, 120.625 millions de francs environ. Mais avec la dépréciation du franc, les dettes, exprimées en francs-papier, sont beaucoup plus consin dérables.

Par contre, la France, au 30 juin 1924, était créancière d'enviro- 15.133 millions de francs, savoir (2) :

	Millions de francs
Italie	350,3
Serbie, Monténégro, Yougoslavie	1.738,6
Roumanie	1.132,0
Grèce	537,5
Belgique, Congo belge	3.023,3
Pologne	895,4
Tchécoslovaquie	542,2
Esthonie	3,5
Lithuanie	2,3
Lettonie	9,0
Russie	6.513,3
Portugal	9,0
Hongrie	331,8
Autriche	9
Total	15.133,1

Il faut remarquer que les avances de la France à ses alliés ont été faites en francs. La baisse du franc aboutit à une diminution automatique de la créance française sur les pays alliés. C'est une aggravation considérable.

Telle est la situation apparente. Elle préoccupe beaucoup les pouvoirs publics et l'opinion publique. L'annulation des dettes interalliées *purement et simplement* est très désirée par l'opinion publique française. Si cet événement se produisait, les dépenses de la guerre de la France diminueraient de plusieurs dizaines de milliards de francs.

(1) Le 28 avril 1925, le gouvernement britannique a fait connaître que les sommes prêtées à la France (y compris les intérêts non payés), à la date du 31 mars 1925, s'élevaient à £. 620.224.000. *Budget statement* de Mr. Winston Churchill.

(2) Inventaire, décembre 1924, *op. cit.*, p. 271.

On n'a en France aucune illusion sur le recouvrement des prêts faits par le gouvernement français aux alliés. L'opinion publique comptait bien que l'Angleterre et les États-Unis annuleraient leur créance contre la France.

Quoi qu'il en soit, il y a là un élément de la plus haute importance pour l'évaluation du coût de la guerre, pour la France.

D'après certains, il n'y a pas lieu d'y attacher trop d'intérêt. Tôt ou tard, disent-ils, par la force des choses, le règlement des prêts interalliés se fera par voie d'annulation générale et réciproque. Et cela aura lieu, quels que soient les arrangements contraires qui pourront être pris.

Sur quoi s'appuie cette manière de voir ?

I

Constatons d'abord que, jusqu'ici, le temps n'a pas rendu plus facile cette annulation réciproque.

Dès la fin de la guerre, dans tous les pays, des économistes et des financiers avaient appelé l'attention des gouvernants sur la nécessité de régler *immédiatement* cette question délicate. Plus tard, disaient-ils, ce serait plus compliqué.

En 1919, tant au Parlement français qu'en dehors des Chambres, on avait signalé l'urgence de cette solution, en développant certains arguments de nature à la faire accepter par les négociateurs de la Conférence de la paix (1).

Pendant la guerre, disait-on, on a compris que la victoire ne pourrait pas être obtenue sans la mise en commun des moyens financiers. Maintenant que la victoire est acquise, une égalisation approximative des sacrifices résulterait de l'abandon, par les États prêteurs, de tout ou partie de leur créance envers leurs alliés, du moins vis-à-vis de ceux dont la situation économique a été très gravement atteinte par la guerre. Cette solution a été adoptée par l'Angleterre et par la France (puis par les États-Unis) en faveur de la Belgique, et c'est justice. Mais la France se trouve dans une situation analogue. On peut bien dire que les dommages de toute sorte qu'elle a soufferts sont encore plus considérables. La France qui, pour gagner la victoire a versé sans compter son sang et ses richesses, a *droit* à une répartition équitable des charges financières résultant de la guerre. La justice exige que les alliés qui, pendant la guerre, lui ont fait des avances, la tiennent quitte de cette dette. Sinon, il restera au cœur des Français cette conviction que cer-

(1) Gaston Jèze, La répartition équitable entre alliés des charges financières de la guerre, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 614 et suivantes

tains alliés se sont enrichis aux dépens d'autres alliés, que les sacrifices des uns ont contribué sans compensation à renforcer la prospérité de certains autres (1).

On rappelait qu'en février 1915, à Paris, Mr. Lloyd George avait accepté par avance ce règlement par contribution : n'avait-il pas signé le communiqué par lequel les gouvernements des pays alliés (Angleterre, France, Russie) annonçaient à leurs peuples et au monde qu'ils étaient décidés à unir leurs ressources financières autant que leurs ressources militaires ?

De même, ajoutait-on, à la fin de 1918 le secrétaire du Trésor américain, Mr Mac Adoo, ne faisait-il pas, dans son rapport pour l'année financière finissant le 30 juin 1919, des déclarations dont on pouvait tirer parti : « Il est difficile, écrivait Mr Mac Adoo, d'exagérer les grands objets servis et les grands résultats obtenus par ces avances aux gouvernements étrangers. A l'époque la plus critique de la guerre, elles ont apporté une aide immense aux vaillants associés de l'Amérique pour leur procurer les munitions, les fournitures et l'équipement qui étaient si impérieusement nécessaires pour parer aux offensives de l'ennemi ou pour porter la bataille sur son territoire. Probablement fut d'égale importance le fait que ces avances servirent à réconforter les armées et les peuples alliés par la connaissance que les vastes ressources en crédit des États-Unis étaient en train d'être partagées avec eux pour la poursuite effective d'une cause commune. Inversement, il n'est pas difficile d'évaluer l'effet de découragement qu'ont eu, sur l'esprit et le moral des peuples et des armées de l'ennemi, ces prêts de milliards et la volonté de l'Amérique de prêter, pour la poursuite de la guerre, autant qu'il était nécessaire, jusqu'à la limite de ses facultés... Le service de ces emprunts, en aidant à maintenir les fronts de bataille de l'Europe jusqu'au jour où la puissance de notre héroïque armée pourrait se manifester effectivement, a rendu possible, sans l'ombre d'un doute, la fin de la guerre à l'automne de 1918. Sans cette aide aux gouvernements alliés, la guerre aurait incontestablement été prolongée, sinon perdue, avec pour conséquences de nouvelles pertes en vies et en richesses. »

Les gouvernants français — les plus intéressés au règlement des dettes interalliées — ont cru plus sage de ne pas poser instamment cette question à la Conférence de la paix. Sans doute, ils trouvaient plus urgent et plus important pour la France le double problème des réparations pour les ravages causés par l'ennemi et des garanties de sécurité

---

(1) Gaston Jèze, *op. cit. loc. cit.*, p. 617. Cpr. les discours de M. Ribot au Sénat, 17 décembre 1918 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 881 et suivantes) ; 30 mai 1919 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 844 et suivantes) ; 30 décembre 1919 (*J. O.*, Sénat, Débats, p. 1892) ; le discours de M. Jacques Stern, à la Chambre des députés le 28 décembre 1918 (*J.O* ., Chambre, Débats, p. 3.679 et suivantes).

contre une nouvelle invasion allemande. D'ailleurs, le règlement des dettes interalliées était-il tellement pressé ? Ne pourrait-on pas revenir plus tard sur ce problème, une fois les deux premiers résolus ?

Quelle qu'en soit la raison, la Conférence de la paix prit fin sans que les dettes interalliées eussent été réglées à Paris. Les mois et les années ont passé. Mais avec le temps, la question a pris un nouvel aspect. L'égoïsme des peuples a fait sentir son influence.

L'armistice de 1918, en effet, n'a pas amené la suppression des charges financières entraînées par la guerre. Le poids des impôts a paru encore plus lourd à partir du moment où les peuples n'ont plus senti l'aiguillon de la crainte de la défaite et des catastrophes inévitables qu'elle amènerait. Chaque pays a comparé le fardeau fiscal qu'il supportait à celui des voisins ; il s'en est exagéré le poids ; il s'est considéré comme le plus lourdement frappé.

II

Cela s'est produit surtout aux États-Unis. Dans ce pays, laissant de côté les anciennes idées de solidarité de guerre, des hommes politiques n'ont pas manqué de faire un raisonnement qui devait entraîner les foules : « Notre effort fiscal pendant la guerre a été sans exemple dans l'histoire. Sans nous, la guerre eût été perdue. Nous sommes entrés dans la lutte le cœur pur et sans ambition. Nous en sortons vainqueurs, sans réclamer de dépouilles. Nous ne demandons ni territoires, ni colonies, ni rançon de guerre, ni même le remboursement de nos dépenses, ce qui pourtant serait notre droit strict. N'est-il pas juste que nos alliés, qui ont tiré profit de la guerre, nous remboursent les prêts que nous leur avons faits ? »

Juridiquement, continuent-ils, la dette n'est pas contestable. Il y a eu *prêt* et non pas *subside*. Il n'y a pas de relations internationales possibles si la parole donnée n'est pas respectée, si les dettes librement contractées ne sont pas loyalement remboursées.

Il n'est pas vrai que la guerre ait été faite pour des buts entièrement *communs*. Chaque État avait ses buts propres : la France voulait reconquérir l'Alsace-Lorraine ; elle voulait abattre un rival économique et colonial. Pourquoi les contribuables américains paieraient-ils pour ces objets qui ne l'intéressent pas personnellement ?

Cette conviction a été fortifiée par les discussions à la Conférence de désarmement à Washington. Les gouvernements français avaient cru trouver, dans l'alliance promise au nom des États-Unis par le président Wilson et inscrite dans le traité de Versailles, la principale garantie contre toute revanche allemande ; le Sénat américain avait refusé cette alliance. De là, la résistance des ministres français aux

mesures de désarmement. Certains, aux États-Unis, ont vu là une arrière-pensée d'impérialisme. Le militarisme prussien, disent-ils, n'aurait-il donc été abattu que pour être remplacé par le militarisme français ? Les prêts de la France à la Pologne, à la Roumanie, etc., en 1923, ont été interprétés comme confirmant cette accusation. L'ignorance profonde dans laquelle se trouvent les foules des problèmes de politique extérieure explique ces sentiments de défiance.

En tout cas, leur influence sur le règlement des dettes interalliées a été considérable. Si, disaient certains, la France veut des conquêtes et des armées, que le contribuable français les paie et non pas le contribuable américain.

Certains, aux États-Unis, ont aussi critiqué l'attitude du gouvernement français, jusqu'en 1924, en ce qui concerne les réparations à exiger de l'Allemagne. Pourquoi a-t-il refusé les *réparations en nature* ? Pourquoi menacer constamment l'Allemagne de recourir à la contrainte ?

Ce refus et ces menaces ont été parfois présentés comme la preuve que le gouvernement français ne voulait pas, en réalité, être payé, qu'il désirait avoir un prétexte pour annexer la rive gauche du Rhin. Le gouvernement français serait ainsi responsable de la crise économique effroyable dans laquelle l'Europe et le monde se trouvent plongés depuis l'armistice.

Enfin, certains hommes politiques américains ont voulu utiliser le courant irrésistible en faveur de l'allocation de primes (bonus) aux anciens soldats ; ce courant s'était d'abord fait sentir sur les législatures d'État qui, à peu près toutes, ont voté des *soldiers' bonus acts*, sous différentes formes (1). Le Congrès fédéral, en 1922, vota un bill d'allocations aux anciens soldats (bonus bill). La dépense devait se chiffrer par plusieurs milliards de dollars. Or, dans l'esprit de certains des promoteurs de cette loi, la dépense pourrait être couverte par le remboursement des prêts faits pendant la guerre à l'Angleterre, à la France, à l'Italie.

Le président des États-Unis opposa son veto au bonus bill fédéral et le veto présidentiel ne put pas être surmonté par la majorité spéciale exigée par la constitution. Mais un nouveau bill fut présenté et triompha, en 1924, du veto présidentiel (2). Tous ces faits expliquent pourquoi

---

(1) On trouvera une étude synthétique de ces lois d'État, dans un article de M. Charles KETTLEBOROUGH, dans *The American Political Science Review*, août 1922, XVI, p. 455 et suiv.

(2) Le Congrès fédéral a voté à nouveau un Soldiers' bonus bill en avril 1924, malgré la déclaration faite par le président Coolidge, dans son message de décembre 1923 (budget), qu'il était opposé à cette mesure. (*Revue de Science et de législation financières*, 1924, p. 161.) Les Chambres du Congrès ont écarté le veto présidentiel, et le bill est devenu loi (19 juin 1924). — Sur la prime de démobilisation allouée aux soldats de la grande guerre par la loi du 19 juin 1924 voyez Gaston JÈZE, *Revue de Science et de législation financières*, 1925, p. 5 et suiv.

l'opinion publique américaine est, à l'heure présente (1925), peu favorable à une annulation des dettes interalliées ; or, jusqu'ici, le règlement de ces dettes dépend de l'attitude des États-Unis.

Pour donner satisfaction à l'opinion publique, le Sénat et la Chambre des représentants votèrent, le 9 février 1922, une loi fixant au 15 juin 1947 le délai d'échéance le plus éloigné des obligations dues aux États-Unis par les gouvernements étrangers ayant reçu des avances de guerre, et décidant que le taux d'intérêt minimum serait de 4 et demi pour 100. Le gouvernement américain, par l'organe de plusieurs de ses ministres — en particulier de M. Mellon, secrétaire de la Trésorerie, de M. Hoover, — affirma son intention d'appliquer la loi adoptée par le Congrès.

De fait, l'Angleterre, déférant à l'invitation des États-Unis, a signé avec cet État, le 19 juin 1923, une convention aux termes de laquelle le gouvernement britannique versera une annuité de 160 millions de dollars (intérêt et principal) pendant soixante-deux ans.

III

Ainsi, d'une part, les États-Unis ne veulent point annuler les dettes interalliées. Mais voici que, d'autre part, jusqu'ici l'Angleterre a subordonné l'annulation de sa créance à l'attitude des États-Unis.

C'est ce que déclarait formellement, dès avant la convention du 19 juin 1923, le gouvernement britannique par la célèbre note Balfour du 1er août 1922.

« L'intention du gouvernement anglais, y est-il dit, n'était point de réclamer à ses alliés le remboursement des avances ; toutefois, les États-Unis insistant pour se faire payer immédiatement par l'Angleterre les sommes à elle versées pendant la guerre, le gouvernement britannique se voit dans l'obligation de ne point persister dans la politique qui lui paraissait la plus juste et la plus avantageuse pour tous, celle de l'annulation générale. L'annulation de la créance anglaise, sans l'annulation de la créance des États-Unis contre l'Angleterre, aboutirait à faire peser, sur le contribuable du Royaume-Uni, des charges intolérables et dont celui-ci ne comprendrait pas la légitimité. »

Voici les passages principaux, caractéristiques, de la note Balfour du 1er août 1922 :

« D'une manière générale, les dettes de guerre dues à la Grande-Bretagne, à l'heure actuelle, intérêt non compris, s'élèvent à 3.400.000.000 de livres sterling environ. Sur ce montant, l'Allemagne doit 1.450.000.000 de livres, la Russie, 650.000.000 de livres, et les alliés 1.300.000.000 de livres.

« D'un autre côté, la Grande-Bretagne doit aux États-Unis un quart

environ de cette somme, soit 850.000.000 de livres sterling au cours normal du change, plus les intérêts de cette somme depuis 1919.

« Aucune discussion internationale n'a eu lieu jusqu'ici sur la situation sans précédent que révèlent partiellement ces chiffres.

« En attendant un règlement qui résoudrait le problème, le gouvernement de S. M. s'est abstenu d'adresser à ses alliés la moindre réclamation, soit pour le versement des intérêts, soit pour le remboursement du capital. Mais, si une démarche sur cette question a été jusqu'ici jugée inopportune, ce n'est pas que le gouvernement de S. M. ait méconnu les maux que renferme le présent état de choses, ni qu'il lui ait répugné de faire de larges sacrifices pour y porter remède. Au contraire, il est prêt, *au cas où une telle politique ferait partie intégrante d'un règlement international satisfaisant*, à effectuer la remise de toutes les créances de la Grande-Bretagne sur nos alliés au titre des emprunts contractés pendant la guerre ou sur l'Allemagne au titre des réparations. Toutefois, des événements récents ont rendu difficile la tâche de faire réussir une telle politique. Avec la plus parfaite courtoisie et dans l'exercice de son incontestable droit, le gouvernement américain a invité la Grande-Bretagne à payer les intérêts qu'a produits, depuis 1919, la dette anglaise envers les États-Unis, à consolider cette dette et à la rembourser en vingt-cinq ans, par la création d'un fonds d'amortissement.

« Une telle procédure est manifestement d'accord avec le contrat originel. Le gouvernement de S. M. n'élève aucune plainte, il reconnaît ses obligations et il est prêt à s'en acquitter. Mais il est évident qu'il ne peut le faire sans modifier le programme dont, en des circonstances différentes, il eût souhaité poursuivre la réalisation. Il ne peut pas traiter le remboursement des prêts que lui a consentis l'Amérique comme un incident isolé dans lequel les États-Unis et la Grande-Bretagne seraient les seuls intéressés. Ce n'est pas là qu'un élément de toute une série de transactions liées entre elles et dans laquelle la Grande-Bretagne apparaît tantôt comme un débiteur, tantôt comme un créancier. Dès lors, *si nos indiscutables obligations de débiteur doivent être remplies, nos droits non moins indiscutables de créancier ne sauraient être entièrement laissés dans l'oubli.*

« Le gouvernement de S. M. ne cache pas qu'il adopte ce changement de politique avec la plus grande répugnance. Il est vrai que l'on doit plus à la Grande-Bretagne qu'elle ne doit elle-même et que, si toutes les dettes de guerre étaient payées, le Trésor britannique en dernière analyse gagnerait à la transaction. Mais ne peut-on considérer la situation actuelle du monde, que de cet étroit point de vue financier ? Il est vrai que beaucoup de puissances alliées et associées sont, les unes envers les autres, des créancières ou des débitrices, ou les deux à la fois, mais elles

ont été et sont bien plus que cela : elles étaient des associées dans le plus grand effort international qui ait jamais été fait pour la cause de la liberté, et elles sont encore des associées quand il s'agit de considérer quelques-unes au moins de ses conséquences. Ces dettes ont été contractées, ces prêts consentis non pour le profit séparé d'États particuliers, mais pour la grande fin commune à tous et cette fin, dans son ensemble, a été réalisée.

« Il peut déplaire à des esprits généreux — bien que, pour des raisons d'État, la chose puisse être nécessaire — de regarder l'aspect monétaire de ce grand événement comme une chose à part, à isoler de sa racine historique, et à ne pas envisager autrement que comme une transaction commerciale ordinaire entre des négociants qui empruntent et des capitalistes qui prêtent. Ayant, au surplus, des raisons d'un autre ordre, auxquelles j'ai déjà fait allusion, qui accroissent le déplaisir avec lequel le gouvernement de S. M. adopte un changement aussi radical dans sa manière d'envisager les prêts qu'il a consentis à ses alliés, les maux économiques dont souffre le monde sont dus à bien des causes morales et matérielles qui sont en dehors de l'horizon de cette note, mais il faut certainement faire entrer en ligne de compte le poids des dettes internationales et tous ses désastreux effets sur les crédits et sur les changes, sur la production nationale et sur le commerce international. Les peuples de tous les pays aspirent à un prompt retour à l'état normal. Mais comment revenir à l'état normal, tant qu'on laissera subsister des conditions aussi anormales que celles d'aujourd'hui, et quel remède possible à l'heure actuelle pourrait être appliqué à ces conditions ? car évidemment, la politique poursuivie jusqu'ici par la Grande-Bretagne, et qui consistait à refuser d'adresser des réclamations à ses alliés, n'est admissible qu'autant qu'elle est généralement acceptée.

« Il ne peut pas être juste que l'un des associés de l'entreprise commune récupère tout ce qu'il a prêté, tandis qu'un autre, tout en ne recouvrant rien, serait invité à rembourser tout le montant de ses emprunts. Une telle procédure est contraire à tous les principes de la justice naturelle et ne saurait se recommander à l'acceptation du peuple de Grande-Bretagne. Ce peuple souffre d'un fardeau d'impôts sans précédent, d'un énorme appauvrissement de la richesse nationale, d'une terrible réduction des dépenses nécessaires. Ces maux, il les supporte courageusement ; mais s'ils devaient être accrus en vertu d'un arrangement qui, si légitime qu'il soit ne favoriserait qu'un seul des deux côtés, le contribuable britannique ne manquerait pas de demander pourquoi il est choisi afin de supporter seul le fardeau que d'autres se sont engagés à partager avec lui.

« A pareille question, l'on ne peut faire qu'une réponse, et je suis

convaincu que l'opinion publique, dans les pays alliés, en reconnaîtra la justesse. Mais, tandis que le gouvernement de S. M. se voit contraint à regret d'inviter le gouvernement français à prendre ses dispositions pour traiter de son mieux la question de ses emprunts envers l'Angleterre, il désire expliquer que le montant des intérêts et des remboursements qu'il demande ne dépend pas tant de ce que la France et les autres alliés doivent à la Grande-Bretagne que de ce que la Grande-Bretagne doit payer à l'Amérique.

« La politique que poursuit le gouvernement britannique consiste, comme je l'ai déjà indiqué, à abandonner sa part des réparations allemandes et à annuler, au moyen d'une vaste transaction, tout l'ensemble des dettes interalliées. Mais, si ce plan est reconnu irréalisable, nous voudrions bien faire comprendre que nous ne désirons, en aucune circonstance, bénéficier d'un arrangement quelconque moins satisfaisant. En aucun cas, nous n'avons l'intention de demander à nos débiteurs plus qu'il n'est nécessaire pour payer nos créanciers et, étant donné que nous n'exigerons pas davantage, tout le monde reconnaîtra que nous ne pouvons guère nous contenter d'une somme moindre, car on ne devrait pas oublier — bien que parfois on le perde de vue — que c'est pour d'autres et non pour nous-mêmes que nous nous sommes endettés.

« Les vivres, les matières premières, les munitions exigèrent les formidables efforts militaires et navals de la Grande-Bretagne et la moitié des deux milliards de livres sterling que nous avons avancés à nos alliés, furent obtenus non pas au moyen d'emprunts étrangers, mais grâce à des emprunts nationaux et à une création d'impôts de guerre. Malheureusement, il n'était pas possible aux autres nations européennes d'adopter une politique semblable. En conséquence, on a fait appel au gouvernement des États-Unis et, dans le règlement auquel on aboutit alors, l'Amérique affirma sinon formellement, du moins en substance, que bien que les sommes en question pussent être dépensées par nos alliés, elle n'était disposée à les prêter que sur notre garantie. Cette coopération fut d'une valeur infinie pour la cause commune, mais on ne peut pas dire que le rôle qui était ainsi assigné à la Grande-Bretagne était particulièrement privilégié et avantageux (1). »

Dans la note Balfour, il faut signaler le passage dans lequel le ministre anglais constate que les sommes prêtées par les États-Unis au gouvernement britannique furent versées par lui aux autres alliés. Ceci est parfaitement exact. Le 22 avril 1918, à la Chambre des Communes (2),

(1) Cette partie de la note a soulevé des réclamations des États-Unis. Lord Balfour y a répondu le 8 mars 1923, en maintenant son point de vue (Chambre des Lords, 8 mars 1923; *Times* [de Londres] 9 mars 1923, p. 7 et 12).

(2) *Revue de Science et de législation financières*, 1918, p. 216 et s.

le chancelier de l'Échiquier, Mr. Bonar Law, déclarait : « Malgré l'aide des États-Unis, nos avances aux Alliés se sont élevées en 1917-18 à £ 505 millions (12.375 millions de francs). Nos avances aux alliés atteignent à peu près le chiffre des avances que le gouvernement des États-Unis nous a consenties. C'est très bien. *Cela signifie que nous n'avons besoin de nous appuyer sur les États-Unis que dans la mesure où les autres alliés s'appuieraient sur nous...* Mais cet arrangement a quelque chose d'anormal. Il y a quelque chose d'absurde à ce que nous empruntions d'une main ce que nous prêtons de l'autre. Le résultat c'est que nos comptes présentent une inflation apparente, et que en fait, notre crédit est affaibli d'autant. *C'est pourquoi je me suis mis en communication à ce sujet avec Mr. Mc Adoo, le ministre des Finances des États-Unis, et avec Mr. Crosby le chef de la mission financière des États-Unis en Europe, qui est sur le point de retourner à Washington pour consulter son gouvernement. Je leur ai fait certaines propositions concernant les avances aux alliés. Si elles sont adoptées, elles diminueront considérablement nos charges, tout en n'augmentant en aucune manière le total des obligations des États-Unis.*

« D'après la manière dont non seulement le gouvernement des États-Unis, mais Mr. McAdoo lui-même, ont manifesté le désir de coopérer avec nous et avec les autres gouvernements alliés, je suis sûr qu'ils feront l'accueil le plus sympathique à ces propositions. »

Le résultat fut qu'en 1918, les avances de l'Angleterre aux alliés furent très faibles, les États-Unis ayant consenti à faire des prêts *directs* à la France, à l'Italie, etc.

IV

La note Balfour produisit une sensation énorme sur le gouvernement français, sur les Chambres et sur l'opinion publique.

La thèse soutenue par l'Angleterre fut considérée très généralement en France comme un acte peu amical. La grande presse parisienne, qui donne le ton à la plupart des journaux français, s'attacha à la présenter comme une menace anglaise.

Quant au gouvernement français, le président du Conseil, M. Poincaré, répondit à la note Balfour par une note cassante, dans laquelle, il subordonnait le remboursement des avances au paiement, par l'Allemagne, des réparations. Il opposait l'un à l'autre, touchant leur attitude dans la guerre, le gouvernement anglais et le gouvernement des États-Unis. Enfin, il se réservait de reviser la créance du gouvernement anglais :

« Quand il s'agira, disait-il, pour le gouvernement français, d'examiner en particulier le règlement de la créance britannique, il devra être tenu compte, au préalable, de certaines considérations... On ne

peut oublier que les États-Unis sont entrés dans la guerre sans que leur existence fût directement menacée et pour défendre, avec leurs hommes, les principes qui sont à la base de la civilisation, tandis que l'Angleterre, comme la France, avait, en outre, à sauvegarder, non seulement son indépendance et son territoire, mais encore la vie, les biens et les moyens d'existence de ses nationaux. Ensuite, le montant de la créance britannique — qui, en fait, n'est pas même encore arrêté à des chiffres comptables — devrait, en équité, être l'objet d'une révision. C'est ainsi par exemple, que dans les cessions de subsistances et de matériel entre alliés, l'intendance anglaise se créditait de toutes les livraisons qu'elle faisait *au prix fort* et en les majorant pour tenir compte des *departmental expenses*, c'est à dire des frais généraux et des droits de sortie touchés par le fisc britannique, et qu'au contraire l'intendance française calculait ses cessions à l'armée anglaise au tarif inférieur payé pour les cessions de service français à service anglais, sans tenir compte des frais généraux ni des impôts. Ainsi donc, lorsque l'état des versements effectués pour la réparation des régions dévastées de la France permettra un règlement de dettes entre alliés, ce règlement devra être précédé *d'une étude minutieuse pour ramener le montant des dettes à des chiffres équitables et établis sur des bases identiques.* »

A la fin de 1922, il sembla qu'un pas fût fait dans la direction de l'annulation des dettes interalliées. Le nouveau gouvernement britannique, présidé par M. Bonar Law, tout en maintenant les grandes lignes de la note Balfour, parut disposé a une annulation *partielle* de la créance anglaise, quelle que fût l'attitude des États-Unis envers l'Angleterre.

L'échec de la Conférence de Paris, en janvier 1923, remit tout en question. L'avènement du parti travailliste au pouvoir en Angleterre en 1924 ne changea pas la situation. Le rapport des experts en avril 1924 sur les conditions dans lesquelles l'Allemagne paierait les réparations mises à sa charge n'a pas non plus rendu plus facile le règlement des dettes interalliées. En France on admet maintenant que, si l'Angleterre doit payer les États-Unis, il est légitime qu'elle exige le remboursement des prêts qu'elle a elle-même consentis pendant la guerre (1).

Le gouvernement français a reconnu le principe du remboursement. On négocie sur le quantum et sur les modalités du paiement. L'accord belge américain d'août 1925 par lequel la Belgique reconnaît sa dette et s'engage à la payer, ne laisse aucune illusion sur la volonté des États-Unis d'exiger leur paiement.

---

(1) Voyez le Temps, 28 avril 1924, Bulletin du jour : « Il est manifestement injuste que l'Angleterre paie les États-Unis sans être payée elle-même. Nous pensons que toutes les dettes doivent être payées. »

En août et septembre 1925 des négociations ont eu lieu à Londres et à Washington. Un accord *conditionnel* a pu être conclu par la France avec l'Angleterre ; mais on n'a pas pu s'entendre avec les États-Unis. Dès lors, à l'heure actuelle (octobre 1925), la question reste non résolue. Il est donc impossible de préciser la charge qui pèsera sur la France, du chef des prêts anglais et américains.

V

Malgré tout, les économistes qui ont étudié le problème se déclarent partisans de l'annulation des dettes interalliées.

Laissons de côté les économistes français (1) ou italiens ; ils peuvent paraître suspects de partialité, justement à raison de leur nationalité.

En Angleterre, dès le 26 avril 1919, la revue *The Economist* proposait que le gouvernement britannique abandonnât sa créance envers les alliés à qui elle a fait des avances (2).

La même thèse fut soutenue, en décembre 1919, par le professeur J. M. Keynes, dans son fameux livre *Les Conséquences économiques de la Paix* (3) : « L'entière annulation de la dette interalliée, écrivait-il, c'est-à-dire des dettes entre les gouvernements des pays alliés et associés contractés pour les objets de la guerre... est une proposition que je crois être absolument essentielle à la prospérité future du monde. De la part de l'Angleterre et pour les États-Unis, les deux puissances principalement intéressées, ce serait un acte politique de haute prévoyance que de l'adopter... Je crois que c'est un acte de générosité que l'Europe peut demander, pourvu que l'Europe fasse un effort honorable dans d'autres directions, de ne pas continuer la guerre, économique ou autrement, mais d'achever la reconstitution économique du continent tout entier. »

Keynes présentait une série d'arguments de moralité, de justice, de politique.

Deux ans plus tard, en décembre 1921, le professeur J. M. Keynes publiait un nouveau livre, *A Revision of the Treaty* (4) :

« Le projet d'annulation intégral ou partiel des dettes interalliées, disait-il, figure au premier plan de mes conclusions. Ceux qui ne sont pas prêts à des mesures de cet ordre ne doivent pas prétendre s'intéresser sérieusement à la reconstitution de l'Europe... »

---

(1) Sur cette question v. Gaston Jèze, La Répartition équitable entre les alliés des charges financières de la Guerre, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1919, p. 614 et suivantes, avec les auteurs cités.

(2) P. 689.

(3) Édition anglaise, p. 253 et suivantes ; édition française.

(4) Édition française sous le titre *Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix* (traduction Franck) Stock, Paris, 1922, p. 175 et suivantes, et surtout p. 179.

Il ajoutait : « Le temps presse ; nous ne pouvons pas compter sur le concours américain ; il faut savoir nous en passer si cela est nécessaire. Si l'Amérique ne se sent pas prête à participer à une Conférence de la révision et de la reconstitution, il faut que l'Angleterre se prépare à annuler, pour sa part, les dettes, *même si les États-Unis n'entreprennent pas un acte analogue* (1). »

D'autres économistes anglais ont écrit dans le même sens (2).

Aux États-Unis, la solution de l'annulation des dettes interalliées a été vigoureusement soutenue par le professeur Seligman, dans une communication intéressante faite au trente-quatrième meeting annuel de l'American Economic Association, tenu à Pittsburgh, le 28 décembre 1921 (3).

« Un problème, disait-il, dont la solution est urgente, est celui des dettes de nos alliés. Il n'y a peut-être pas de point de l'ensemble de la question qui nécessite davantage d'être mis en lumière et pour lequel le public ait plus besoin d'être éclairé. Cela est vrai du côté éthique et du côté économique de la question. »

A nouveau, dans le *New-York Times* du 5 novembre 1922, à la suite d'un discours prononcé le 16 octobre 1922 par le secrétaire Hoover, et qui exposait l'avis du gouvernement, le professeur Seligman a développé,

---

(1) *Op. cit.*, p. 193.

(2) TRAUTON, cité par SELIGMAN, *The State of our Finance*, dans *The American Economic Review*, mars 1922, p. 27.

(3) *The American Economic Review*, mars 1922, p. 21 et suivantes ; l'étude du professeur E. R. A. SELIGMAN a été publiée en français dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1922, p. 241 et suivantes, sous le titre *Les Finances publiques des États-Unis* ; voyez en particulier, p. 250 et suivantes. Voir aussi dans *The American Economic Review*, mars 1922, p. 41 et suivantes, la discussion qui s'est engagée sur la communication du professeur SELIGMAN. M. JOHN E. ROVENSKI a approuvé complètement la thèse du professeur SELIGMAN : « Le professeur Seligman expose qu'il y a encore incontestablement, dans ce pays, une majorité qui considère la dette de nos alliés envers les États-Unis comme une juste dette. Si cela est vrai, je suis heureux de me placer aux côtés du professeur Seligman, dans la minorité qui ne le croit pas. Dire que la dette des alliés envers nous est une juste dette, c'est ignorer les faits colossaux de l'histoire humaine et nous placer sur la base de simples chiffres de comptables... Je suis persuadé que le peuple américain, si les faits sont clairement placés devant lui, arrivera, après examen attentif, à la même conclusion que le professeur Seligman, à savoir que ces dettes ne sont pas telles qu'elles nous donnent le droit d'en exiger le paiement, mais que ce sont simplement des résultats de comptabilité qui doivent être révisés à la lumière de faits humains infiniment plus importants. »

Mr. A. W. KRECH, banquier (*Equitable Trust Company New-York*), a soutenu, au contraire, que la dette était juste ; à son avis, il conviendrait de décider que pendant dix ans, on n'en parlerait pas. Au bout de dix ans, on examinerait la question de l'annulation. Ce ne serait pas un moratorium déguisé. Au bout de dix ans, les conditions économiques des États-Unis et des États débiteurs auraient changé et permettraient un examen impartial du problème.

Mr. J. T. HORDSWORTH, banquier (*the Bank of Pittsburgh*), a fait des réserves sur les conclusions du professeur Seligman, mais il estime que, pour des raisons économiques, il ne faut pas exiger un prompt paiement des intérêts et du capital. Il faut organiser un amortissement élastique et généreux. Après une décade d'économies, les alliés seraient en mesure de commencer le paiement des intérêts et le remboursement du capital de leur dette. C'est l'intérêt même de leur crédit futur.

Le professeur E. L. BOGART s'est déclaré, au contraire, le partisan résolu de la thèse du professeur Seligman, en insistant surtout sur l'argumentation économique.

avec une grande force, les arguments décisifs de morale, d'économie et de politique en faveur de l'annulation (1).

Ainsi, aux États-Unis, il y a deux thèses en présence, mais comme le laisse entendre le professeur Seligman, il y a aussi des thèses intermédiaires, en particulier celle qui subordonne l'abandon de la créance américaine à certaines mesures considérées comme nécessaires au rétablissement de la paix du monde : désarmement général, réduction de la dette allemande, etc. (2).

Il suffira d'exposer, en quelques lignes, les raisons invoquées en faveur de l'annulation.

1° C'est une question de *justice*, dit le professeur Edwin R. A. Seligman (3). Pendant la première partie de la guerre, jusqu'en 1917, les États-Unis se sont prodigieusement enrichis du fait de la guerre, à tel point que, de principale débitrice du monde, ils sont devenus la principale nation créancière et l'arbitre économique de l'univers. Tandis que l'Europe se ruinait, l'Amérique se gorgeait de richesses. Les sommes prêtées par le gouvernement aux alliés furent dépensées aux États-Unis et contribuèrent à enrichir des citoyens américains. Or, ces prêts n'étaient-ils pas la participation des États-Unis à la guerre commune ? Et si l'on faisait une juste répartition des charges entre les alliés, les États-Unis ne seraient-ils pas les débiteurs de l'Europe et non ses créanciers ? Les États-Unis, dit le professeur Seligman, sont sortis de la guerre les mains nettes, mais aussi les mains pleines. C'est la seule nation du monde que la guerre ait enrichie. Ne serait-ce pas ajouter l'insulte à l'outrage que de réclamer à ceux qui ont le plus pâti pour la cause commune, de souffrir davantage afin d'enrichir à nouveau les États-Unis ?

2° Quelle que soit l'opinion publique aux États-Unis sur le remboursement des avances, ajoute le professeur E. R. A. Seligman, il est évident que l'insolvabilité actuelle de la France la met dans l'impossibilité de verser d'ici longtemps quoi que ce soit, intérêts ou capital. En mettant les choses au mieux pour les partisans du remboursement, il faudrait répartir le remboursement sur un grand nombre d'années.

Mais alors apparaît un obstacle décisif à ce remboursement. Le temps

---

(1) Cette étude a été publiée en tirage à part, sous le titre *The Allied Debts and Constructive Criticism of Secretary Hoover's Views*, New-York, 1922, 18 pages ; cette étude a paru en français dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1923, p. 5 et suivantes.

(2) Aux États-Unis, elle compte de nombreux partisans. Voyez le *Manchester Guardian Commercial* du 16 novembre 1922 (*The United States and Europe*), en particulier, les remarquables articles de Mr. R. C. Loffingwel (ancien secrétaire adjoint à la Trésorerie des États-Unis), de M. M. Fred L. Kent (vice-président du *Banker's Trust*), etc. — Cpr. aussi le livre de Harold Moulton : *French Debt Problem* (*Problème de la Dette française*), Washington, 1925.

(3) Il faut lire, sur ce point, les développements du professeur E. R. A. Seligman, dans son étude *The Allied debts*, New-York, 1922, p. 4 à 9.

produira un double effet aux États-Unis et en France : c'est inévitable. Aux États-Unis, avec l'amélioration rapide de la situation économique et financière, la volonté de recouvrement s'affaiblira. Inversement, en France, avec le temps, le tribut à verser aux États-Unis deviendra de jour en jour plus intolérable, car il s'ajoutera à un fardeau écrasant. L'injustice de ce tribut apparaîtra plus criante aux générations qui n'auront pas fait la guerre.

Ce double sentiment en sens inverse conduira inévitablement à l'annulation, car on comprendra que la paix internationale et les bons rapports entre les deux peuples ne peuvent pas être maintenus avec le sentiment de cette injustice. Dès lors, mieux vaut annuler tout de suite.

3° Pour que la France paie, continue-t-on, il faudrait qu'elle développât ses exportations dans le monde et réduisît ses importations. Dans les deux cas, le contre-coup se fera sentir aux États-Unis. Par le développement des exportations, les produits français viendront, soit sur le marché américain, soit sur les marchés étrangers, concurrencer les produits américains. Naturellement, pour que les exportations françaises soient développées, il faudrait que le prix des produits français fussent inférieurs aux prix américains, c'est-à-dire que les ouvriers français produisissent davantage pour des salaires moindres ou que le gouvernement français constituât des primes directes ou indirectes à l'exportation. Mais alors, le gouvernement américain ne manquerait pas de dire qu'il y a là du dumping, et il prendrait des mesures en conséquence.

Ainsi apparaîtra l'antinomie radicale entre les deux politiques : d'une part, la volonté des États-Unis de pousser la France à développer l'exportation afin qu'elle rembourse les avances, et d'autre part, la volonté des États-Unis de protéger ses industriels contre la concurrence française.

4° Il est enfin évident que si la France réduisait ses consommations et ses achats, afin de payer les États-Unis, ceux-ci perdraient le débouché français.

En résumé, toute politique de remboursement se traduirait fatalement par un coup très dur au commerce américain d'outre-mer.

Les industriels et ouvriers américains, touchés par ce coup, ne manqueraient pas d'agir sur les pouvoirs publics. Le gouvernement serait obligé de céder à l'opinion publique et finirait par voir que le remède est l'annulation des dettes, mais il ne le verrait qu'après que beaucoup de mal aurait été fait.

Telle est, en bref, l'argumentation développée par beaucoup d'économistes américains ou anglais sous des formes diverses, et dont la conclusion est que, tôt ou tard, les États-Unis abandonneront leur créance contre la France.

A mon avis, il y aurait un moyen de concilier toutes les thèses en présence ou, tout au moins, de ne pas envenimer les rapports internationaux. Ce serait, pour la France, de reconnaître sa dette et d'en déterminer le quantum et les modalités par des négociations amiables ; du coté des États-Unis et de l'Angleterre, ce serait de tenir compte de la capacité de paiement de la France épuisée par une longue guerre et financièrement ruinée par les dévastations allemandes : pour cela, les créanciers renonceraient à une partie de leur créance (c'est ce que propose l'Angleterre) et *surtout* consentiraient à ce que la France effectuât les paiements en valeurs *françaises* et non en devises anglaises ou américaines. Par là, le contre-coup du remboursement des prêts alliés ne se ferait pas sentir sur l'économie nationale française par le bouleversement des changes et l'instabilité de la monnaie. En faveur de cette solution on peut faire valoir que, lorsque les prêts furent consentis par les États-Unis et l'Angleterre, ils le furent en valeurs américaines et anglaises sans bouleversement du change américain et anglais. De plus, cette solution a été consacrée dans le plan Dawes, en 1924, en faveur de l'Allemagne pour le paiement en réparations. Ce que les experts américains et anglais trouvèrent indispensable pour l'Allemagne ne le serait-il pas pour la France ?

VI

La conclusion de ces développements, c'est que dans la liste des dépenses publiques de guerre de la France, un élément de moins en moins douteux est représenté par les dizaines de milliards de francs de la créance des gouvernements américain et anglais à raison des avances faites pour la guerre.

Par contre il faut, pour les raisons mêmes qui ont été exposées plus haut, inscrire comme très douteux le recouvrement des avances faites par la France à ses alliés, et qui se chiffrent par plus de 15 milliards de francs.

Tout ceci influe grandement sur le montant total des dépenses publiques de guerre de la France.

Section XI

Nécessité de prendre en considération le paiement des réparations par l'Allemagne. Reconstitution des régions dévastées, indemnités aux victimes, pensions et allocations militaires

Il est impossible de ne point tenir compte, dans un calcul du coût de la guerre pour la France, du montant des dépenses mises à la charge

de l'Allemagne par le traité de Versailles, à savoir : 1° Les dépenses de reconstitution des régions dévastées ; 2° Les indemnités aux victimes de la guerre ; 3° Les pensions et allocations.

I

Insistons d'abord sur les dépenses de reconstitution des régions françaises dévastées par l'ennemi et par les troupes alliées.

Deux questions se posent :

1° Peut-on en déterminer le montant ?

2° Ce montant dépasse-t-il ce que l'Allemagne paiera effectivement ?

Une partie considérable du territoire français a été, pendant quatre ans et demi, le théâtre des hostilités. Certaines régions ont été transformées en paysages lunaires par les millions d'obus lancés par les troupes belligérantes.

Si l'on en croit les documents officiels (1), le territoire dévasté a atteint 3.731.000 kilomètres, soit 7 pour 100 de la superficie de la France. Ce territoire était habité par 4.750.000 habitants, soit 12 pour 100 de la population totale de la France. Son rendement agricole représentait 10 pour 100 de l'ensemble de la production de la France ; sa production de lingerie et de vêtements, 30 pour 100 ; sa production de fil, de tissus de lin et de chanvre, 50 pour 100 ; sa production d'acier, 60 pour pour 100 ; sa production de coton, 70 pour 100 ; sa production de houille et de minerai, 74 pour 100 ; sa production de fonte, 81 pour 100 ; sa production de fer, 92 pour 100.

Au point de vue agricole, pour l'année 1913, la production de blé, par exemple, avait été pour la France entière de 87.000.000 de quintaux (chiffre inférieur à la moyenne) ; sur ces 87.000.000, près de 18.000.000, soit environ un cinquième, avaient été produits par les dix départements envahis.

Ces régions ont été dévastées par l'ennemi. Les pertes ont donc été considérables, soit en capital, soit en revenu, du fait de la guerre, des destructions et de l'occupation.

Voici, à cet égard, quelques indications sommaires, d'après les documents officiels français.

Considérons la production *agricole*. Le territoire qui, en 1913, avait produit 18.000.000 de quintaux de blé ne produisit plus, en 1918, à

(1) Rapport de M. Bokanowski sur le projet de budget pour 1923, Chambre 1922, n° 4.820. Voyez aussi Edmond Michel, *La Reconstitution des régions libérées et les Dommages de Guerre* (communications faites à la *Société d'Économie politique* dans le *Journal des Économistes* 1920 et suivantes) ; William Macdonald, *Reconstruction in France*, New-York, 1922, Macmillan, 349 pages ; Conférence de M. Reibel, ministre des régions libérées, au Comité d'études sociales et politiques (17 mars 1924), analysée dans le *Temps* du 19 mars 1924, p. 2.

raison des dévastations, qu'un peu plus de 6.000.000 de quintaux ; le déficit de production, résultant des dévastations, ressortirait donc à 11.500.000 quintaux pour cette seule année.

Pour le charbon, les bassins du Nord et du Pas-de-Calais, en 1913, avaient produit 27.400.000 tonnes ; en 1918, ils n'en fournirent que 7.900.000, et en 1920, que 9.700.000 (1).

Considérons maintenant les édifices publics (mairies, écoles, églises, etc.). Au moment de l'armistice, 6.575 édifices étaient détruits, 4.391 gravement endommagés, 6.650 partiellement endommagés.

Pour les maisons et habitations des particuliers, 222.132 maisons ou habitations étaient détruites ; 128.196 gravement endommagées ; 214.011 partiellement endommagées.

Pour les terres de culture, 2.125.087 hectares de terre de labour, 426.669 hectares de pâturages, 596.076 hectares de bois et forêts, 111.792 hectares bâtis étaient à remettre en état (2).

En ce qui concerne le cheptel, dans les régions occupées par l'ennemi, celui-ci avait enlevé ou réquisitionné 834.933 bovins, 376.393 chevaux, ânes et mulets, 890.794 moutons, béliers et chèvres, 331.656 porcs.

Il suffira de donner ces indications pour avoir une idée de l'ordre de grandeur des dévastations.

II

Ceci posé, la loi du 17 avril 1919 a mis à la charge de l'État français la réparation *intégrale* de tous les dommages de guerre. L'article premier a posé le principe suivant : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »

En conséquence, d'après l'article 2 de la loi, « les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre, ouvrent droit à réparation *intégrale* ».

Cette loi marque une innovation capitale. Jusqu'en 1914, il était de jurisprudence, de pratique et de doctrine concordantes, que les victimes de faits de guerre n'avaient droit à aucune indemnité. Le Parlement leur attribuait seulement des allocations gracieuses, selon les disponibilités

(1) D'après le rapport général de M. Bokanowski sur le projet de budget de 1923, 1922, n° 4.820, p. 12 et 13.

(2) Dans sa conférence précitée du 17 mars 1924, M. Reibel déclare : « L'immense champ de bataille où, pendant plus de quatre ans, s'étaient affrontées les armées, comprenait 3. 300.000 hectares dévastés et bouleversés, dont près de 2.000.000 de terres labourées. Le nombre des maisons et bâtiments agricoles détruits s'élevait à plus de 740.000 ; celui des usines anéanties à près de 23.000. Devant la ruine et la mort, la vie s'était peu à peu retirée ou ralentie : ces vastes régions, dont plusieurs étaient parmi les plus peuplées de France et, qui avant la guerre, comptaient plus de 4.000.000 et demi d'habitants, n'en avaient plus que 2.000.000 à peine. »

budgétaires. Dès les premiers mois de la guerre de 1914, le législateur, abandonnant le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique, formula le principe de la responsabilité (1) (loi du 26 décembre 1914, art. 12), mais en termes imprécis. La loi du 17 avril 1919 a précisé et développé le principe (2).

L'application du principe nouveau a entraîné, pour l'État français, des dépenses qui constituent bien des dépenses publiques de guerre en numéraire.

III

Peut-on évaluer approximativement le montant des dépenses de ce chef ? De très grosses controverses se sont élevées à cet égard.

Un premier point certain, c'est que le gouvernement français a dû emprunter les milliards par dizaines, pour remettre en état les territoires dévastés.

Pour dresser un état précis des sommes dépensées par la France, il faudra attendre que la restauration soit achevée. Cela prendra, sans doute, quelques années.

A l'heure actuelle, il est bien difficile d'évaluer les dépenses de restauration des territoires dévastés. Les évaluations faites jusqu'ici sont très sujettes à caution. Elles n'ont pas été objectives. C'est ce qui explique pourquoi les différences d'évaluations sont si considérables et si déconcertantes.

Jusqu'ici, on n'a guère produit que des chiffres tendancieux en vue d'appuyer une thèse politique. Les uns ont voulu réduire le plus possible le montant probable des dépenses ; les autres l'ont grossi sans mesure.

Où est la vérité ? Essayons de la découvrir.

Constatons d'abord la nécessité, pour apprécier les chiffres produits, de leur faire subir une rectification préliminaire. Les dépenses ont toujours été évaluées en *francs-papier*. Or, suivant les époques auxquelles se sont placés ceux qui ont procédé à ces évaluations, le montant des dépenses des réparations varie nécessairement avec les fluctuations du franc-papier. Il suit de là que certaines évaluations qui, au premier abord, paraissent très différentes sont, en réalité, à peu près égales à raison des fluctuations du franc-papier.

---

(1) Sur les raisons politiques, sociales et juridiques qui ont amené la solution nouvelle, voyez Gaston Jèze, *La Réparation intégrale des Dommages causés par les Faits de Guerre*, dans la *Revue du Droit public*, 1915, p. 5 et suivantes.

(2) Louis Rolland, *La loi du 17 avril 1919 sur la Réparation des Dommages causés par les Faits de la Guerre*, dans la *Revue du Droit public*, 1919, p. 367 et suivantes.

Il est arrivé aussi que des évaluations qui étaient certainement très exagérées au moment où elles ont été faites, sont devenues modérées par suite de la dépréciation du franc.

Ceci posé, passons en revue les principales évaluations qui ont été proposées.

Dans ses livres sensationnels, le professeur J. Meynard Keynes a présenté des évaluations qui soulevèrent, en France, une véritable indignation.

Dans son fameux livre de 1919, *The Economic Consequences of the Peace* (p. 115 et suiv.), Mr. Keynes affirmait que « la France, en dépit de sa politique à la Conférence de la Paix, — politique explicable à raison de ses souffrances, — a les plus grands droits à notre générosité ». Mais il proposait le chiffre maximum de £ 500 millions or, soit 12.500 millions de *francs-or*, pour les *dommages matériels* (physical and material damage) dans les régions occupées et 300 millions de £ or, soit 7.500 millions de francs or pour les contributions de guerre, pertes maritimes, etc. Au total, 20 milliards de *francs-or.*

M. Keynes remarquait qu'un statisticien français, M. René Pupin, avait évalué les pertes *matérielles* des régions dévastées entre 10 et 15 milliards de *francs-or* (1), soit des chiffres très voisins des siens.

Dans son deuxième livre, paru en 1922, *Nouvelles Considérations sur les Conséquences de la Paix* (*A Revision of the Treaty*) (2), le professeur J. M. Keynes reconnaissait qu'en 1919 il ne disposait pas de statistiques précises relativement aux dommages causés. Il voulait seulement « fixer une limite maxima à une créance raisonnable, en tenant compte de la richesse d'avant-guerre des zones dévastées ». En 1922, après nouvel examen approfondi des documents statistiques (3), le professeur J. M. Keynes affirmait que le montant des dommages réellement subis par la France (dommages aux biens et aux victimes civiles de la guerre) est certainement inférieur à celui qu'il avait indiqué en 1919, en d'autres termes inférieur à 20 milliards de *francs-or.* De fait, lorsqu'il en arrive à la révision du Traité de Versailles, il fixe à 16 milliards de *francs-or* le montant des *dommages matériels* subis par la France (4).

Cette évaluation est très inférieure à celle qui a été faite par les représentants officiels français, M. Louis Dubois, M. Loucheur, M. Klotz, M. Doumer.

Au début de 1919, avec le franc-papier très proche du franc-or

(1) René Pupin, dans la *Revue Bleue*, 3 février 1919.
(2) Paris, 1922, Stock éditeur, p. 103 et suivantes.
(3) Voyez cette discussion, *op. cit.*, p. 107 à 128.
(4) *Op. cit.*, p. 181 et 182.

(un dollar = 5 fr. 60), M. Louis Dubois, dans un rapport fait au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés, donnait le chiffre de 96 milliards de francs-papier comme un minimum, *sans compter les contributions de guerre, les pertes maritimes, les dommages subis par les offices publics et ministériels, les espèces et valeurs mobilières*, etc., *les dommages aux personnes, les dommages indirects* (*pertes de revenu ou d'exploitation*) (1).

Vers la même époque, le 13 février 1919, le franc-papier étant encore très près du pair (un dollar = 5 fr. 45), M. Loucheur, ministre de la Reconstitution industrielle, évaluait, devant le Sénat (2), la dépense de *reconstitution* à 75 milliards de francs-papier, non compris les contributions de guerre, les dommages aux personnes.

Entre les deux chiffres apparaît déjà une différence de plusieurs milliards de francs-papier, que n'expliquent pas les variations du cours du franc-papier.

Le 5 septembre 1919, à la Chambre des députés (3), le franc-papier ayant déjà subi une assez forte dépréciation (un dollar = 8 fr. 37), M. Klotz, ministre des Finances, évaluait à 134 milliards de francs-papier les pertes en *propriété* (à l'exclusion des pensions et allocations). Encore ici, même avec la rectification de la variation du franc-papier, les chiffres continuent à grossir.

En juillet 1920, M. Louis Dubois, devenu président de la Commission des Réparations, évaluait à 62 milliards *aux prix d'avant-guerre*, les dommages causés aux biens (4). Ces chiffres sont très supérieurs à ceux présentés au début de 1919 ; il est évident que 62 milliards de francs *aux prix d'avant-guerre* sont beaucoup plus que 65 milliards *de francs-papier aux prix de* 1919.

En février 1921, dans le mémoire présenté à la Commission des Réparations en vue de fixer les sommes mises à la charge de l'Allemagne au

(1) Avis présenté au nom de la Commission du budget sur le projet de loi concernant la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, Chambre, 2e séance du 18 décembre 1918, n° 5432. Le rapport est antidaté. Voici une analyse de l'évaluation *provisoire* (*en millions de francs*), p. 76 :

I. — *Dommages directs :*	
1° Immobiliers	35.446
2° Meubles, matériel, bétail, valeurs, etc	32.352
3° Matières premières, produits agricoles, approvisionnements	28.761
II. — *Dommages indirects :*	
Pertes de revenu ou d'exploitation	23.242
Total	119.801

M. Dubois faisait observer (p. 77) que ces chiffres représentent en moyenne, eu égard aux prix actuels, trois fois les valeurs d'avant-guerre pour les *dommages directs*, et six années de perte de revenu et de bénéfice d'exploitation pour les *dommages indirects*.

(2) Discours au Sénat, *J. O.*, Sénat, Débats, p. 125.

(3) Discours à la Chambre des députés, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 4.188 et suivantes.

(4) Rapport financier pour les conférences de Bruxelles et de Spa.

titre des réparations, le gouvernement français réclamait 136.500 millions de francs-papier *valeur de reconstitution*, savoir :

Dommages industriels	38.883
Dommages à la propriété bâtie	36.892
Dommages mobiliers	25.119
Dommages à la propriété non bâtie	21.672
Dommages aux biens de l'État	1.858
Dommages aux travaux publics	2.583
Autres dommages	2.360
Dommages maritimes	5.010
Dommages à l'Algérie et aux colonies et à l'étranger	2.105
TOTAL	136.482

Le gouvernement français ajoutait :

Intérêts à 5 pour 100 depuis l'armistice, 4.125 millions de francs,

Soit, pour les *seuls* dommages aux biens, une somme globale de 140.607 millions de francs-papier.

La valeur du franc en février 1921 ayant beaucoup baissé (un dollar = 14 francs) par rapport au mois de septembre 1919 (un dollar = 8 fr. 37) et aussi par rapport à l'époque où la réclamation française fut *préparée*, on voit que les chiffres officiels français de 1921 (136 milliards) étaient, en réalité, sinon dans l'intention de ceux qui les présentaient, très inférieurs à ceux de M. Klotz, de septembre 1919 (134 milliards de francs).

En juillet 1921, alors que la valeur du franc-papier avait remonté (un dollar = 12 fr. 08), le ministre des Finances, M. Doumer (1) évaluait à 110 milliards de francs-papier les dommages aux biens.

IV

Le simple rapprochement de ces évaluations successives inspire quelques hésitations sur la valeur des évaluations officielles françaises. Il n'est pas du tout certain que ces évaluations aient été modifiées suivant les fluctuations du franc. Au moment où elles ont été établies pour la première fois, à un moment où le franc n'était pas déprécié très fortement et où, en tout cas, on comptait sur un relèvement de la devise nationale, les réclamations françaises n'ont-elles pas été exagérées, sous le coup de l'indignation patriotique et aussi en vue d'un marchandage, comme font les plaideurs réclamant, devant les tribunaux, des dommages et intérêts ?

(1) Projet de budget général pour 1922, exposé des motifs, Chambre, n° 3.068; Projet de budget, dépenses recouvrables) pour 1922, *J. O.*, Chambre, Doc., n° 3.069, p. 2.310.

Insistons sur l'évaluation des réclamations *de toute nature*, présentées en février 1921 à la Commission des Réparations. Rapprochons-les d'abord des affirmations de M. Klotz en septembre 1919, en tenant compte du fait qu'en septembre 1919 le dollar valait 8 fr. 37 et qu'en février 1921, il valait 14 francs ; une diminution considérable s'était donc produite dans la valeur du franc.

Il est manifeste que M. Klotz, en donnant le chiffre de 134 milliards de francs à une époque où le dollar valait 8 fr. 37, réclamait une somme *très supérieure* aux 140 milliards de francs demandés à la Commission des Réparations en février 1921, à une époque où le dollar valait 14 francs. Il est inutile de préciser l'exagération. Constatons qu'elle serait de l'ordre de plusieurs vingtaines de milliards de francs. Mais il est très probable que les administrations qui ont établi les états présentés en 1921, n'ont pas modifié leurs calculs d'après les variations du franc. Les différences ne sont donc pas très grandes.

Faut-il attacher beaucoup de valeur aux évaluations présentées en février 1921 par le gouvernement français à la Commission des réparations ?

Rappelons-les de manière précise :

I. Dommages aux biens :

	Valeur de reconstitution (en francs-papier)
A. Dommages industriels	38.382.521.479
B. Dommages à la propriété bâtie	36.392.500.000
C. Dommages mobiliers	25.119.500.000
D. Dommages à la propriété non bâtie	21.671.546.225
E. Dommages aux biens de l'État	1.958.217.193
F. Dommages aux travaux publics	2.583.299.425
G. Autres dommages	2.359.865.000
Dommages maritimes	5.009.618.722
Algérie, colonies et étranger	2.094.825.000
Intérêts à 5 pour 100 sur le principal (33 milliards en chiffres ronds) entre le 11 novembre 1918 et le 1er mai 1921, soit 30 mois en chiffres ronds	4.125.000.000
Total	139.707.603.044

II. Dommages aux personnes

A. Pensions militaires et compensations de même nature (§ 5, annexe I du Traité de Versailles)	60.045.690.000
B. Allocations aux familles des mobilisés (§ 7, annexe I)	12.936.956.824
Civils : (§ 1, 2, 3, 6, 8, 10, annexe I).	
a) Pensions accordées aux victimes civiles de la guerre et à leurs ayants droit (§ 1)	514.465.000
A Reporter	73.497.111.824

	Valeur de reconstitution (en francs-papier)
Report....................	73.497.111.824
b) Mauvais traitements infligés aux civils et aux prisonniers de guerre (§ 2, § 3 et § 4)................	1.869.230.000
c) Assistance fournie aux prisonniers de guerre et à leur famille (§ 6).............................	976.906.000
d) Insuffisances de salaires (§ 8)..................	223.123.313
e) Exactions de l'Allemagne au détriment des populations civiles (§ 10).........................	1.267.615.939
TOTAL..................................	77.833.987.076
TOTAL GÉNÉRAL..........................	217.541.590.120

Ces chiffres sont-ils des chiffres sérieusement établis ? ou bien ont-ils la valeur de ceux lancés en 1919 par M. Dubois, par M. Loucheur, par M. Klotz, en 1920, par M. Dubois, en 1921, par M. Doumer ? Comment le gouvernement français qui, à la fin de 1922, déclarait officiellement aux Chambres ne pas savoir non pas combien l'État a engagé de dépenses pendant la guerre, mais même combien le Trésor *a déboursé*, pouvait-il savoir en février 1921, à un franc-papier près, quel était le montant de chacune des catégories de dommages subis ? On ne le saura que lorsque les Commissions d'évaluation des dommages auront terminé leur besogne.

L'observateur impartial est donc amené à se demander si les chiffres produits à la Commission des Réparations en février 1921 par le gouvernement français n'ont pas été majorés sous l'influence de la passion nationaliste et aussi à la façon des avocats dans leurs procès en justice ? On s'attendait à une importante réduction de la part de la Commission. N'a-t-on pas présenté des chiffres qui, une fois réduits, se rapprocheraient de la réalité ?

Pour répondre à ces questions, il serait indispensable de savoir comment le gouvernement a fait ses calculs. Pour convaincre les esprits impartiaux, il faut des preuves. On n'en a apporté aucune. Les développements qui précèdent laissent craindre que l'état des écritures publiques en France ne permettait pas, en 1921, des fixations *même approximatives* non seulement des dommages causés, mais même des dépenses engagées du chef des réparations.

V

Cette crainte se trouve renforcée par l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923.

Dans ce document (1), le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, écrivait : « Plus de trois années se sont écoulées depuis l'armistice ; la France n'a encore rien reçu de l'Allemagne au titre des réparations ; les diverses prestations en nature qui nous ont été faites couvrent à peine les dépenses de nos armées d'occupation. Cependant, ni les prisonniers de guerre ne pouvaient attendre le paiement de la dette sacrée que la nation a contractée vis-à-vis d'eux, ni nos régions dévastées ne pouvaient demeurer dans l'état de chaos indescriptible dans lequel les avait laissées la retraite allemande. Par un paradoxe inouï et sans exemple dans l'histoire, la France victorieuse, mais mutilée, a dû se faire le banquier de son agresseur dont la puissance productrice demeurait intacte. Les avances ainsi consenties par le budget français atteignent aujourd'hui un total de 80 milliards. Ces sommes nous ont été fournies par des emprunts qui, capitalisés au taux modéré de 5 pour 100, représentent une charge annuelle de 4 milliards environ. »

Voici, jeté dans le débat des réparations, le chiffre précis de 80 milliards de francs. Il va désormais jouer un rôle important. C'est le chiffre de base sur lequel le gouvernement français va s'appuyer constamment à partir de 1922.

Au Sénat, le 21 décembre 1922 (2), le président du Conseil, M. Poincaré, l'a repris et complété : « Au 31 décembre (1922), a-t-il dit, nous avons avancé, pour le compte de l'Allemagne, réparations et pensions, *une centaine de milliards.* Si je précise de nouveau, c'est qu'au lendemain des déclarations que j'avais faites sur ce point à la Chambre et des renseignements que je lui avais apportés, des notes officieuses — j'allais dire officielles — allemandes ont été produites pour contredire les chiffres que j'avais annoncés. *Cependant ces chiffres ne sont pas contestables.* Au 31 décembre (1922) nous avons avancé, *pour l'ensemble de ce que l'Allemagne aurait dû nous fournir, une centaine de milliards environ et, pour les réparations seules, à peu près de 45 à 48 milliards.* Et nous continuons tous les jours ; et le meilleur de nos ressources budgétaires et toutes nos ressources de Trésorerie vont s'engloutir dans cet abîme. »

Manifestement, M. Poincaré tenait ces chiffres du ministère des Finances.

Comment donc le ministre des Finances, M. de Lasteyrie, est-il arrivé au chiffre de 80 milliards ?

Il l'a expliqué dans le rapport qu'il a fait comme rapporteur de la Commission des Finances sur le budget des dépenses recouvrables pour 1922, rapport portant la date du 10 décembre 1921 (3) : « Au 1er janvier

(1) Chambre des députés, 1922, n° 4.220, t. I, p. 115.
(2) *J. O.*, Débats, p. 1516.
(3) Chambre, n° 3.537, p. 3 et 4.

vier 1922, écrivait-il, les sommes que le Trésor français aura payées pour le compte de l'Allemagne s'élèveront à un total qu'on peut approximativement chiffrer, sans exagération, à 80 milliards de francs, se décomposant de la façon suivante :

Réparation des dommages aux biens	45	milliards
Réparation des dommages aux personnes	29	—
Intérêt des sommes empruntées pour les dépenses recouvrables.	6	—
TOTAL	80	milliards

« Pour l'année 1922, les dépenses afférentes aux réparations, c'est-à-dire les dépenses dites recouvrables, vont s'élever au total de 15 milliards. Ce chiffre est même susceptible d'être porté à 19 milliards si les groupements de sinistrés peuvent réaliser les emprunts pour lesquels une autorisation leur est donnée dans les lois de Finances. »

Voilà tout ce que contient le rapport de M. de Lasteyrie pour justifier le chiffre de 80 milliards de francs, dans lequel la réparation des dommages aux biens figure pour 45 milliards de francs.

M. de Lasteyrie, devenu ministre des finances quelques jours après la rédaction de son rapport, a repris purement et simplement, dans son projet de budget pour 1923, le chiffre de 80 milliards. Et cette fois, il s'est cru dispensé de le justifier et de le décomposer. Il l'a considéré comme un chiffre acquis. De là, le chiffre est passé dans la discussion courante comme un chiffre incontesté et incontestable. Or, d'une part, les 80 milliards auxquels le ministre fait allusion, comprennent toutes les sommes qui ont été payées par la France depuis 1914, et qui entrent dans les catégories visées par le Traité de Versailles.

D'autre part, le ministre a déclaré en 1922 qu'il ne savait pas au juste quels sont les paiements effectués par le Trésor public depuis 1916 (1).

Enfin, nous constatons que les chiffres de M. de Lasteyrie ne concordent pas avec ceux contenus dans le rapport général fait au nom de la Commission des Finances du Sénat, le 16 décembre 1921 (2), c'est-à-dire à l'époque même où M. de Lasteyrie écrivait le sien, par M. Henry Chéron. Ce dernier affirmait, contrairement aux déclarations de M. de Lasteyrie, que les avances faites par le Trésor public pour le compte de l'Allemagne (reconstruction des régions dévastées et liquidation des pensions) représentaient au 31 décembre 1921, « même en y comprenant les intérêts », 69 milliards *environ* (et non pas 80 milliards). « Ce

(1) Voyez *supra*, p. 21 et suivantes.
(2) Sénat, n° 796, t. I, p. 7.

chiffre, précisait M. Chéron, s'applique à la *totalité des sommes avancées depuis le début de la guerre*, au titre des dépenses recouvrables, *y compris les allocations*. Depuis le 1er janvier 1919, avances et intérêts ne représentent que 51.700 millions. »

Dans ces conditions, les évaluations proposées peuvent-elles être considérées comme des documents sérieusement établis devant être retenus dans une étude scientifique sur les dépenses publiques de guerre ?

Voici une nouvelle série de faits touchant la valeur des documents officiels.

Confrontons les chiffres de l'état des réclamations présenté en février 1921 à la Commission des réparations, avec les renseignements fournis par le rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre des députés au mois d'octobre 1922. Ces derniers renseignements ont été certainement communiqués au rapporteur par l'administration. D'après le rapporteur général du budget de l'exercice 1923, le député Bokanowski (1), la situation serait la suivante :

Les dommages causés aux travaux de voirie pouvaient être évalués à 1.500 millions de francs (valeur actuelle 1922) ; 5.000 ponts étaient à reconstruire.

Les dommages causés aux ouvrages de navigation intérieure s'élevaient à la somme de 1.078 millions de francs. Cent quinze écluses avaient été détruites ou sérieusement endommagées ; plus de 100 kilomètres de cuvette étaient à déblayer ou à remettre en état.

Les dommages causés aux chemins de fer étaient évalués à 4.050 millions de francs. Quand l'œuvre de reconstruction sera achevée, on aurait fait 5.600 kilomètres de longueur de voie, 1.503 ponts, 13 tunnels, 590 gares, 150 stations d'alimentation d'eau et 3.180 kilomètres de lignes télégraphiques et téléphoniques.

Les dommages causés aux mines étaient évalués à 5 milliards de francs.

D'après M. Bokanowski, le total des dommages causés *aux travaux publics seuls* serait donc de 11.600 millions de francs.

Reprenons maintenant l'état évaluatif de février 1921 :

Les dommages aux biens de l'Etat figurent pour	1.958	millions
Les dommages aux travaux publics figurent pour	2.583	—
TOTAL	4.541	millions

(1) Rapport 1922, n° 4820, t. I, p. 11 et suivantes. Le rapport porte la date du 8 juillet 1922; en réalité, il est du mois d'octobre 1922. En France, les rapports sont ordinairement antidatés. Voyez sur ce point Gaston JÈZE, *Cours de Science des finances*, 6e édition, théorie générale du budget, 1922, p. 263, note 1.

4.541 millions et 11.600 millions de francs, voilà les deux évaluations.

La valeur du franc par rapport au dollar était sensiblement la même en octobre 1922 (date de la rédaction du rapport) et en février 1921 (un dollar valait 14 francs en février 1921 et 13 fr. 65 en octobre 1922). Il est vrai qu'il n'est pas du tout certain que les calculs aient été faits en tenant compte exactement des variations du franc.

On pourrait multiplier les rapprochements. La conclusion qui se dégage est que les chiffres officiellement produits n'ont pas de valeur scientifique.

VI

C'est donc à titre d'indication que je signalerai l'évaluation officielle des dépenses qui *restent à faire* pour la reconstitution des régions dévastées.

Le 13 mai 1921, le ministre des régions libérées estimait qu'il faudrait huit années après 1922 et une dépense de 9 milliards par an pour achever le travail de reconstitution. Cela représenterait une dépense nouvelle de 72 milliards (1).

D'autre part, en ce qui concerne les pensions, les documents officiels affirmaient que le service des pensions se poursuivrait jusqu'en 1990, c'est-à-dire pendant soixante-huit ans. Il irait sans doute en décroissant ; mais pour les huit premières années, on évaluait à 28 milliards la charge globale de ce service pour cette période (2).

D'une manière plus précise, en décembre 1921, le sénateur Chéron, rapporteur général du budget pour 1922, exposait : « Les pensions, qui représentaient en 1921, 3.790 millions d'annuités, seront encore à peu près de 3 milliards en 1930. Elles ne s'abaisseront au-dessous de 3 milliards qu'en 1937 ; au-dessous de 1 milliard qu'en 1966 ; au-dessous de 500 millions qu'en 1977. Elles ne disparaîtront tout à fait, d'après les calculs des actuaires, qu'en 1990. Les pensions représentent, depuis l'année 1921 y compris jusqu'à leur extinction, 101.500 millions d'annuités. Ce n'est que par un calcul théorique qu'on ramène leur valeur actuelle en capital à 47.500 millions, puisque ce capital nous ne le recevons pas (3). »

Rapprochons ces chiffres de ceux inscrits dans l'*Inventaire* publié

(1) Rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. Henry Chéron pour le budget des dépenses recouvrables de 1921, Sénat 19 mai 1921, nº 359, *J. O.*, Sénat Doc., p. 638 et suivantes.

(2) Rapport sur le budget de l'exercice 1922, par M. Henry Chéron, Sénat, 16 décembre 1921, nº 796, p. 8 et 9.

(3) Rapport Chéron, 16 décembre 1921, Sénat, nº 796, p. 61.

en décembre 1924 par le ministre des Finances (1) : « Les évaluations établies jusqu'à présent fixaient à 85 milliards environ le coût *total* de la réparation des *dommages causés aux biens.* L'avancement des travaux des commissions locales (virtuellement terminés) apporte aujourd'hui des éléments plus précis qui, sans permettre d'arrêter un chiffre difinitif, font ressortir quelque exagération dans le montant de la somme qui avait été précédemment admise et *limitent la dépense totale à environ* 81 ou 82 *milliards,* soit un allégement de 4 milliards sur les statistiques primitives.

D'autre part, les dépenses diverses faites, à la fin de 1924, pour assurer la réparation des *dommages causés aux personnes* : allocations militaires, pensions et dépenses diverses en faveur des mutilés, des prisonniers de guerre, des victimes civiles, des pupilles de la nation, avaient atteint 36 milliards de francs. La valeur actuelle des pensions restant à payer était évaluée (décembre 1924) à 30 milliards de francs.

Observons que tous ces calculs ont été faits en francs-papier, avec une valeur du franc-papier extrêmement variable.

Qui peut dire, dans ces conditions, de manière approximative, quel a été et quel sera le montant de la dépense du chef des réparations ?

VII

Jusqu'ici, nos conclusions sont négatives. Nous n'avons pu découvrir, dans les chiffres officiels, le montant approximatif des dépenses effectuées ou à effectuer par la France pour la reconstitution des régions dévastées et l'indemnisation des victimes militaires et civiles de la guerre.

Dans ses *Nouvelles Considérations sur les Conséquences économiques de la paix,* paru en 1922, le professeur J. M. Keynes a essayé de chiffrer, de manière approximative mais suffisamment précise, le montant des dommages matériels causés par la guerre à la France. Il donne le chiffre de 16 milliards de *marks-or,* soit 20 milliards de *francs-or,* soit au cours du change au début de 1922 (un dollar = 12 francs-papier) 46 a 48 milliards de *francs-papier.*

Voici la méthode suivie par M. J. M. Keynes pour arriver au chiffre de 16 milliards de *marks-or.*

Il prend, *dans les documents officiels français,* le nombre des maisons totalement ou partiellement détruites ; il considère le nombre d'hectares de terres dévastées. Il recherche la valeur moyenne d'une maison,

(1) Chambre, n° 441, p. 89. Voyez aussi le rapport du député Lamoureux, 27 août 1924, Chambre, n° 537, p. 5 et s.

ou la valeur moyenne d'un hectare de terre. Une simple multiplication fournira, de manière approximative, mais suffisamment précise, le montant des dommages réels.

1° Considérons d'abord la *propriété bâtie.* D'après les chiffres officiels français produits au Sénat par le président du Conseil, M. Briand, le 6 avril 1921 (1), les dommages se répartissaient comme suit :

Maisons totalement détruites	293.733
Maisons partiellement détruites	296.502

On peut supposer, dit Mr. Keynes, que la plupart des maisons *partiellement* détruites ayant été, d'après M. Briand, réparées au début de 1921, ces maisons étaient à *moitié* détruites, ce qui équivaut à 148.851 maisons complètement détruites, soit au total (293.733 + 148.251) 441.984 maisons totalement détruites.

Le gouvernement français, dit Mr. Keynes, réclamait, pour cet ensemble, 16.768 millions de *marks-or,* soit une somme moyenne par maison de 113.550 francs-papier (au cours de 50 francs par livre sterling). En évaluant le coût de reconstruction à cinq fois le prix d'avant-guerre, M. Keynes propose comme raisonnable la somme de 25.000 francs-papier par maison, ce qui fait, dit-il, que les réclamations du gouvernement français sont trois fois et demi trop importantes. Les dommages à la propriété bâtie ne dépassent pas, conclut-il, 250 millions de livres sterling, soit, en fixant à 50 francs la valeur de la livre (valeur du franc à l'époque où écrivait Mr. Keynes), une somme globale de 12.500 millions de francs-papier.

2° Pour le *mobilier,* le gouvernement français réclamait, en 1921, 11.417 millions de *marks-or.* En supposant que tout le mobilier de *toutes* les maisons *détruites* ou *détériorées* ait disparu complètement, cela ferait 590.000 mobiliers, pour 11.417 millions *marks-or,* soit 18.880 *marks-or* de mobilier pour chaque maison. En évaluant à trois francs-papier la valeur du *mark-or,* on aboutirait à 56.604 francs papier pour le mobilier de chaque maison d'ouvrier et de paysan. « J'hésite, conclut M. Keynes, à calculer l'exagération qui se dégage de ces calculs. »

3° Pour les *dommages industriels,* continue Mr. Keynes, le gouvernement français réclamait, en 1921, 7.673 millions de *marks-or* (valeur de reconstitution) ou 38.882 millions de francs-papier (un dollar = 14 francs-papier). Ceci posé, au début de 1919, M. Loucheur évaluait le coût de reconstruction des mines de houille à 2 milliards de francs-papier (1 dollar = 5,45 francs-papier). Il s'ensuivrait que, pour

(1) *J. O.,* Sénat, 2e séance du 6 avril 1921, Débats, p. 612.

les autres industries, le dommage causé serait de plus de 33 milliards de francs-papier. D'ailleurs, les documents officiels français évaluent à 11.500 le nombre des établissements industriels arrêtés ; mais ce chiffre contient des ateliers de village dont les trois quarts n'occupaient pas vingt personnes et dont la moitié travaillait de nouveau en 1920. On arriverait ainsi à une moyenne de 3 millions de francs-papier (1 livre sterling = 50 francs-papier) par établissement. « L'exagération, conclut encore M. Keynes, semble ici, à première vue, aussi considérable que celle que nous avons constatée à propos des mobiliers (1). »

4° Reste la *propriété non bâtie*. Le gouvernement français réclamait, en 1921, de ce chef, 9.850 millions de *marks-or*. ou 21.672 millions de francs-papier (un dollar = 14 francs papier). Or, le 6 avril 1921, le président du Conseil français, M. Briand, déclarait au Sénat que 95 pour 100 du sol arable étaient nivelés et que 90 pour 100 labourés produiraient des récoltes (2). Ceci prouve, dit M. Keynes, que la réparation de cette catégorie de dommages a été plus facile qu'on ne le pensait. La zone cultivée comprenait 2.693.250 hectares (non compris les forêts), dont 108.000 dans la zone de destruction, 800.000 dans la zone de tranchées et de bombardements, 1.680.000 dans la zone de simple occupation. Cela fait un peu plus de 8.000 par hectare l'un dans l'autre.

« Même si nous évaluons très haut les dommages, dit Mr. Keynes, je ne vois pas bien comment nous pouvons atteindre un total supérieur au *tiers* du chiffre mis en avant par les alliés. »

La conclusion du professeur Keynes est la suivante : « Notre argumentation, si imprécise soit-elle, suffit à démontrer que les réclamations émises devant la Commission des réparations sont insoutenables. Je pense, en effet, qu'elles sont supérieures de quatre fois à la vérité. Il est possible que j'ai omis quelques articles de la créance, et il faut, dans les décisions de cet ordre, laisser une marge considérable pour l'erreur. Je dirai donc seulement qu'en moyenne, les revendications des alliés sont *au moins* deux ou trois fois supérieures à la réalité (3). »

VIII

Les calculs du professeur Keynes sont les plus sérieux qui aient été faits jusqu'ici. Pourtant, ils ne doivent pas être acceptés. Ils ne cadrent pas avec les documents français fournis récemment par les rapporteurs des commissions des Chambres françaises, touchant les travaux d'évaluation des commissions cantonales de réparations.

(1) *Op. cit.*, p. 117.
(2) Sénat, 2e séance du 6 avril 1921, J. O. Sénat, Débats, p. 612.
(3) *Op. cit.*, p. 119.

Le rapport fait le 10 décembre 1921 par le député Édouard Eymond, au nom de la commission des Finances, sur le budget spécial, pour l'exercice 1922, des dépenses recouvrables (1), contient un tableau communiqué par le ministère des Régions libérées et faisant connaître, au 31 juillet 1921, les indemnités *demandées* par les sinistrés. Elles se chiffrent comme suit (en millions de francs) :

Catégories	Nombre de demandes	Montant de la perte subie (valeur 1914)	Montant de l'indemnité totale (valeur de remplacement)
1° Réquisitions effectuées par l'ennemi..........	580.200	5.800	16.683
2° Biens meubles.........	1.357.100	10.800	25.396
3° Biens immobiliers	1.013.000	20.000	75.621
Totaux	2.950.300	36.600	117.700

La somme de 118 milliards de francs-papier représente très approximativement le montant des indemnités *réclamées*, par les sinistrés, pour dommages aux biens.

Ceci posé, ces demandes sont fortement exagérées. D'après les décisions rendues au 31 juillet 1921 par les commissions d'évaluation, *en conciliation*, les indemnités totales *accordées* avaient été de 12 milliards de francs-papier contre 15 milliards de francs-papier *demandés*, soit un cinquième de réduction. En *non-conciliation*, les indemnités totales *accordées* étaient de 277 millions de francs-papier contre 546 millions *demandés*, soit environ deux cinquièmes de réduction.

Il faut observer que, au début, dans la croyance que l'Allemagne paierait toutes les réparations, les commissions ont été généreuses ; depuis lors, elles se sont montrées plus sévères. Il n'est pas exagéré de croire que les commissions réduiront, dans l'ensemble, d'*un bon quart* les réclamations des sinistrés.

Celles-ci subiraient donc une réduction de 28 à 30 milliards de francs, faisant apparaître une dépense totale de 84 milliards de francs-papier. Le gouvernement français ayant réclamé, en février 1921, *pour les seuls dommages aux biens des particuliers*, 122.600 millions de francs-papier, l'exagération serait de ce seul chef, de 38.600 millions de francs-papier (2).

---

(1) Chambre, n° 3.535, p. 89 et suivantes.

(2) Il est vrai que le rapport du député Bokanowski sur le budget général de l'exercice 1923, contient d'autres renseignements qui, confrontés avec les demandes présentées en 1921 par le gouvernement français, font apparaître ces demandes comme très modérées. En 1921, le gouvernement français évaluait à 2.583 millions de francs-papier les dommages causés aux travaux publics. M. Bokanowski, à la fin de 1922, écrivait (rapport 1922, n° 4.820, p. 12) — sans indiquer l'origine de

Ce sont les derniers chiffres donnés par le gouvernement. D'une part, dans la conférence faite le 17 mars 1924 par M. Reibel au Comité d'études sociales et politiques, le ministre des régions libérées a déclaré que « le total général des dommages aux biens *particuliers* ou *publics* pouvait être fixé à 100 milliards (de francs-papier) environ ».

Le ministre décomposait de la manière suivante cette somme :

a) Indemnités pour dommages aux biens des particuliers :

	Milliards (de francs-papier)
Au 17 mars 1924, paiements réellement effectués, environ	54
Reste à payer aux sinistrés, au maximum	28
Total	82

Les demandes d'indemnités formulées par les sinistrés atteignaient la somme de 140 milliards (de francs-papier).

b) Domaine de l'État

(Routes, canaux, chemins de fer, immeubles, réseaux télégraphiques et téléphoniques, etc.), environ	18 (1)

ses renseignements — que le total des dommages causés aux travaux publics seuls est évalué à 11.600 millions de francs-papier, savoir :

	Millions de francs-papier
Voirie	1.500
Navigation intérieure	1.078
Chemins de fer	4.050
Mines	5.000
Total	11.628

Mais, en droit français les mines sont non des travaux publics, mais des propriétés privées. D'autre part, il est probable que les chemins de fer n'ont pas été compris par le gouvernement français, en 1921, dans les dommages aux travaux publics, bien que les chemins de fer soient des dépendances du domaine public et des ouvrages publics. Si on écarte ces deux chefs, les chiffres de M. Bokanowski (2.518 millions de francs) ne sont que la reproduction des chiffres produits en 1921 à la Commission des Réparations (2.583 millions).

(1) Le 17 mars 1924, le ministre constatait que, grâce aux paiements effectués, le travail de reconstitution des régions libérées était fort avancé : « Pour préciser l'état général de la reconstitution au 1er janvier 1924, je vous indiquerai que sur les 3.306.350 hectares dévastés, 2.915.000 ont été remis en état, dont 1.800.000 hectares de terres labourées sur 1.923.000 avant-guerre. C'est dire que le travail est, de ce côté, à peu près terminé, puisque 55.000 hectares environ, trop profondément bouleversés, sont pour de longues années ou même pour des siècles, impropres à la culture et ont été expropriés par l'État, qui les plante en forêts, dans la mesure où il est possible. Le chiffre des maisons et bâtiments agricoles détruits était de 741.993 ; 598.000 sont aujourd'hui reconstruits. Sur 22.900 établissements industriels atteints, 20.500 sont reconstitués. Enfin la population, qui était au mois d'août 1914, de 4.690.180, et qui était descendue, au moment de l'armistice, à 2.075.067, s'élève à 4.210.000. » — L' « Inventaire » (décembre 1924, n° 441, p. 86) donne des chiffres un peu différents pour le 1er janvier 1924. Au 31 juillet 1924, les chiffres inscrits dans l'Inventaire sont respectivement 2.963.862 (sol), 1.790.910 (terrains de culture), 605.989 (maison), 20.872 (usines), 4.298.387 (habitants).

D'autre part, dans son rapport daté du 27 août 1924 (Chambre, n° 537, p. 7), le député Lamoureux, au nom de la commission des finances, écrivait : « Au 1er octobre 1924, les commissions cantonales ou d'arrondissement s'étaient prononcées sur la plupart des dossiers. Les indemnités accordées se sont élevées à 71.056 millions (papier), *chiffre présentant une réduction d'environ un tiers sur les demandes correspondantes des sinistrés.* Il n'y a plus que 59.000 dossiers à examiner, mais ces dossiers concernent des dommages importants. Les demandes des intéressés atteignent 18 milliards. Si les décisions à intervenir réduisent les demandes dans la même proportion que précédemment, les dommages non réglés s'élèveraient à 12 milliards, *et le total des indemnités accordées pour dommages causés aux biens atteindrait ainsi* 83 *milliards.* » Le ministre des régions libérées a déclaré que le total des dommages ne dépasserait pas 81 ou 82 milliards.

IX

Le chiffre de 82 milliards de francs accordés pour les dommages aux biens des particuliers a été dénoncé par certains, en France, comme excessif. Des députés des régions dévastées ont entrepris une campagne pour faire reviser le montant des indemnités allouées aux gros sinistrés. On a affirmé qu'il y avait eu de très grands abus. On a parlé de scandales. La Chambre des députés a nommé une commission d'enquête qui, en 1924, a relevé des abus très graves. Le gouvernement les a reconnus. Il a demandé aux Chambres de voter une loi pour faire procéder à la révision des dommages de guerre de plus de 500.000 francs. Cette loi a été votée, après une vive discussion, par les Chambres. C'est la loi du 2 mai 1924.

Les estimations sont très divergentes sur les résultats à attendre de la révision. Les plus optimistes parlent de plusieurs milliards de francs. Le gouvernement croit que les abus sont moins graves qu'on n'a dit, et que les restitutions seront faibles, quelques millions (1).

(1) Dans sa conférence du 17 mars 1924, le ministre des régions libérées, M. Charles Reibel, a indiqué les précautions prises pour éviter les abus et dénombré les organismes chargés de contrôler les évaluations des dommages. « Cette œuvre d'évaluation, a-t-il dit, représente un effort énorme : elle a nécessité l'examen de 3.000.000 de dossiers représentant un total de demandes de 140 milliards de francs. A titre de comparaison, je vous indiquerai que les tribunaux civils de la France entière jugent àpeu près 110.000 affaires par an. Par ailleurs, il convenait d'aller vite, dans l'intérêt commun des sinistrés et de l'État. A l'heure présente, il ne reste plus à juger, sur ces 3 millions de dossiers, que 80.000 environ, représentant d'importants dommages (17 milliards à 18 milliards)... Comment cette œuvre d'évaluation fut-elle accomplie en fait ? Il est permis d'affirmer en conscience que, dans l'ensemble, les évaluations furent opérées de façon aussi satisfaisante que possible. Est-ce à dire qu'aucun abus ne s'est produit ? Bien au contraire ; mais ce qu'il importe d'affirmer et de répéter, c'est que ces abus constituent une infime minorité et qu'il est souverainement injuste de les généraliser et de faire planer sur l'esprit des sinistrés des soupçons

X

Dès 1921, la Commission des réparations avait estimé exagérées les demandes faites en 1921 par les différents gouvernements ; au lieu d'accepter le chiffre de 225 milliards de *marks-or*, proposé par les alliés (dont 95 milliards pour les pensions et allocations et 130 milliards pour les dommages causés aux biens), elle avait accordé seulement, par un vote *à l'unanimité*, 132 milliards de *marks-or*, soit 58 pour 100 de la somme réclamée. C'était une réduction de 42 pour 100. Il semble que ce soit, non pas comme on l'a dit, une amputation véritable de la créance, mais une évaluation plus approchée de la vérité, d'ailleurs faite au hasard, sans étude sérieuse.

Quoi qu'il en soit, on ne pourra connaître, de manière précise, le montant des charges financières de guerre encourues par la France. que lorsque tous les comptes auront été faits.

XI

Tout n'est pas fini. Pour connaître le coût de la guerre *pour la France*, il faudrait déduire, du montant des dommages causés et des dépenses faites par le Trésor public pour les réparations aux biens et aux personnes, les sommes effectivement reçues de l'Allemagne, en vertu du traité de Versailles de 1919.

Ici, nous sommes dans une incertitude encore plus grande que lorsqu'il s'agit d'évaluer le montant des dommages. Il s'écoulera de très longues années avant que l'on puisse connaître les versements effectifs de l'Allemagne.

Au lendemain de l'armistice, les gouvernants des États vainqueurs répétaient volontiers : « L'Allemagne paiera. » Il suffisait que la créance des réparations fût juste, pour qu'elle parût intégralement recouvrable. D'ailleurs, chacun des alliés n'avait-il pas, pour le recouvrement de sa créance, l'apppui du monde entier ? N'y avait-il pas un précédent récent et célèbre : celui de 1871, après la guerre franco-allemande ? L'Allemagne victorieuse n'avait-elle pas imposé à la France vaincue le paie-

---

injurieux et immérités. Aussi bien, chaque fois que j'ai eu connaissance d'une exagération d'indemnité, j'ai fait procéder aussitôt à une enquête approfondie et complète, et lorsque cette enquête aboutit à la preuve de la mauvaise foi du sinistré, je recours aux moyens que me donne la loi : action civile en déchéance totale ou partielle de l'indemnité, action pénale pour fausse déclaration, lorsque celle-ci est accompagnée de manœuvres frauduleuses prévues par l'article 405 du Code pénal. Je vous indiquerai que le nombre des plaintes actuellement déposées s'élève à 1.170 et que 310 d'entre elles ont déjà abouti à une condamnation. L'action en déchéance a été intentée dans 210 cas et les sommes qu'elle a permis actuellement de récupérer s'élèvent à 4.117.140 francs. »

ment effectif de plus de 5 milliards de francs ? La France n'avait-elle pas réussi à régler, en deux ans et demi, son créancier impitoyable ? Ce que la France avait fait alors, pourquoi l'Allemagne ne le ferait-elle pas ? Sans doute, l'Allemagne souffrirait. Mais cette souffrance n'était-elle pas amplement méritée par la barbarie des chefs allemands et des troupes allemandes, par les dévastations systématiques commises par l'ennemi, par la destruction diabolique et méthodique des sources de la production économique française ? L'Allemagne vaincue n'était-elle pas économiquement intacte avec tous ses facteurs de production, avec tous les progrès techniques réalisés pendant la guerre ? De gré ou de force, l'Allemagne paierait.

En France, ces arguments furent développés avec beaucoup de passion et d'insistance. Le peuple de France était tout préparé à les accepter. Il était exaspéré par quatre années et demi de la guerre la plus atroce. La volonté d'exiger les réparations coûte que coûte fut énergiquement affirmée.

On ne semblait pas voir les difficultés économiques, politiques et sociales du problème des réparations. On ne parlait que de justice, d'équité. Les possibilités économiques ne furent pas discutées. Ceux qui voulaient les exposer furent considérés comme suspects d'entente avec l'ennemi.

Depuis le 11 novembre 1918, les mois, les années se sont écoulées. En 1924, pas un centime n'était venu diminuer la dette des réparations qui incombe à l'Allemagne (1).

Il est impossible de ne pas retracer brièvement les phases par lesquelles a passé en France, le problème des réparations :

1° Au début, on crut qu'il suffirait, pour les vainqueurs, d'affirmer le montant d'une créance en réparations, si formidable fût-il, pour qu'il fût accepté par la Commission des réparations et mis à la charge de l'Allemagne.

En France, cette croyance fut si forte que le gouvernement s'abstint volontairement de formuler un chiffre précis, de crainte de ne pas le donner assez gros. (Voir *supra*, p. 69).

2° On crut aussi qu'il suffirait d'inscrire, dans le traité de Versailles,

---

(1) Dans sa conférence du 17 mars 1924 au Comité d'études sociales et politiques, le ministre des régions libérées, M. Ch. Reibel, a fait la constation suivante : « Le total général des dommages aux biens particuliers ou publics peut être fixé à 100.000.000.000 environ (de francs papier). Me sera-t-il permis d'opposer à ces chiffres formidables celui des paiements de l'Allemagne ? D'après les documents officiels de la Commission des Réparations, le total des versements reçus par la France au 31 décembre 1923 s'élève, en marks or, à 1.804.192.000 dont il y a lieu de déduire, pour les frais d'occupation, les avances de Spa et la garantie de monnaie, 1.614.414.000 marks or. Si bien que le solde, seul imputable au compte des réparations, est de 189.778.000 marks or. L'énorme disproportion entre ce chiffre et ceux que je viens de vous citer me dispense de tout commentaire. »

une déclaration et un aveu de responsabilité de l'Allemagne pour rendre ce paiement plus facile.

L'article 231 du Traité de Versailles, placé en tête du titre des réparations, dispose : « Les gouvernements alliés et associés déclarent et l'*Allemagne reconnaît*, que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux, en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés. »

D'ailleurs, cette politique fut vivement critiquée par les partis politiques de gauche (socialistes, radicaux-socialistes). Quelle peut être, disaient-ils, la valeur morale et juridique d'une *reconnaissance, par l'Allemagne*, de sa responsabilité exclusive, alors que cette reconnaissance est inscrite dans un traité de paix qui n'a même pas été discuté par les gouvernants allemands, qui leur a été imposé par la force ? L'Allemagne n'a-t-elle pas raison lorsqu'elle affirme que c'est là une reconnaissance obtenue par la contrainte et sans valeur aucune, ni juridique, ni morale ? La responsabilité de l'Allemagne n'est-elle pas un problème historique que la déclaration du traité de Versailles ne résout pas ?

On comprend bien, ajoutaient les mêmes critiques, que les alliés aient affirmé la responsabilité de l'Allemagne. Cette déclaration était, à leurs yeux, la justification de la créance en réparations formulée par les articles suivants. Mais pourquoi avoir ajouté « et l'Allemagne le reconnaît » ? N'est-ce pas là un abus de la force et, ce qui est pis, une faute grave ? Les historiens, s'ils sont des savants, n'attacheront à l'aveu inscrit dans le traité aucune importance.

A cette première critique, les partis politiques de gauche en ont ajouté une autre : « Cet aveu, ont-ils dit, est un obstacle au paiement des réparations. Ce paiement est constamment représenté par de nombreux Allemands, comme la reconnaissance de la responsabilité *exclusive* allemande, chose contre quoi ils n'ont cessé et ne cessent de protester. »

La question de la responsabilité *exclusive* de la guerre n'est pas à étudier ici. Ce qu'il faut souligner, c'est l'obstacle psychologique que, au dire de certains, cet aveu imposé par la force aurait apporté et apporterait au règlement des réparations.

Aucun peuple, dit-on, ne se reconnaît facilement coupable de crimes. Quelques rares savants parviennent avec peine à se dégager de leurs préjugés nationaux et à porter un jugement impartial sur tel ou tel fait de la vie nationale. D'ailleurs, l'immense majorité de leurs concitoyens les blâme sévèrement, les uns ouvertement en les couvrant d'injures, les autres discrètement. En effet, même lorsqu'on reconnaît que

ces savants ont raison, on leur reproche leur méconnaissance de la solidarité nationale.

Dans le cas présent, affirmait-t-on, les alliés ont blessé profondément les sentiments intimes du peuple allemand en lui disant : « Tu dois payer toutes les conséquences, tous les dommages de la guerre, non point parce que tu es vaincu, mais parce que tu es seul responsable d'avoir déchaîné cette guerre, parce que tu as commis le plus grand des crimes. » Cette affirmation solennelle, imposée par la force, devait provoquer, disait-on, une réaction instinctive. C'est ce qui s'est produit. Les Allemands des classes dirigeantes, qui sont appelés à faire les frais des réparations, n'ont pas manqué, pour éluder les paiements, de surexciter l'orgueil national. Le Traité de Versailles leur en a fourni le prétexte.

Ceux qui, en France, ont formulé cette critique, ont ajouté une importante réserve. Il ne faut pas croire, ont-ils dit, que si l'article 231 du Traité n'avait pas existé, les gouvernants allemands auraient réglé avec empressement la dette des réparations. Ce qui est simplement vrai, c'est que le Traité de Versailles leur a fourni un excellent terrain de résistance.

3° Une question qui ne fut pas sérieusement étudiée est celle de la possibilité de transférer, d'un État à l'autre, des centaines de milliards de francs, sans bouleverser l'économie de l'État débiteur, des États créanciers et du monde entier. Le mécanisme du Traité de Versailles est le suivant : L'article 232 constate l'insuffisance des ressources de l'Allemagne « pour assurer complète réparation de toutes les pertes et de tous les dommages ». Ceci posé, il décide (alinéa 2) : « Les gouvernements alliés et associés exigent... et l'Allemagne en prend l'engagement, que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et associées et à ses biens, pendant la période où cette puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, par la dite agression par terre, par mer et par les airs et, d'une façon générale, tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe 1 ci-jointe. » L'annexe énumère dix catégories de dommages devant être réparés par l'Allemagne.

D'après l'article 233, « le montant des dits dommages, pour lesquels réparation est due par l'Allemagne, sera fixé par une commission interalliée, qui prendra le titre de commission des réparations... Cette commission étudiera les réclamations et donnera au gouvernement allemand l'équitable faculté de se faire entendre. Les conclusions de cette commission, en ce qui concerne le *montant* des dommages déterminés ci-dessus, seront rédigées et notifiées au gouvernement allemand le 1er mai 1921 au plus tard, comme représentant le total de ses obligations. La commission établira concurremment un état de paiements en

prévoyant les époques et les modalités de l'acquittement par l'Allemagne de l'intégralité de sa dette dans une période de trente ans, à dater du 1er mai 1921... »

En attendant, « afin de permettre aux puissances alliées et associées d'entreprendre dès maintenant la restauration de leur vie industrielle et économique, en attendant la fixation définitive du montant de leurs réclamations, l'Allemagne paiera, pendant les années 1919 et 1920 et les quatre premiers mois de 1921, en autant de versements et suivant telles modalités (en or, en marchandises, en navires, en valeurs ou autrement) que la Commission des réparations pourra fixer, l'équivalent de 20.000.000.000 de *marks-or*, à valoir sur les créances ci-dessus. Sur cette somme, les frais de l'armée d'occupation, après l'armistice du 11 novembre 1918, seront *d'abord* payés, et telles quantités de produits alimentaires et de matières premières, qui pourront être jugés, par les gouvernements des principales puissances alliées et associées, nécessaires pour permettre à l'Allemagne de faire face à son obligation de réparer, pourront aussi, avec l'approbation des dits gouvernements, être payées par imputation sur la dite somme. Le solde viendra en déduction des sommes dues par l'Allemagne au titre des réparations ».

Il n'y a pas à étudier le mécanisme imaginé pour mettre à exécution ces prescriptions.

Ce qu'il faut déterminer, ce sont les sommes payées en vertu de ces textes.

Les alliés avaient jusqu'au 1er mai 1921 pour présenter leur note. Le gouvernement français, refusant tout forfait, présenta, en février 1921, une liste de dommages dont le total s'élevait à 217.741 millions de francs-papier.

Les autres alliés donnaient aussi leur état estimatif de réclamations, pour plus de 160 milliards de francs français au change de février 1921. La Commission des réparations n'accepta pas ces chiffres. Elle fixa le montant global des réparations, pour *tous* les États créanciers de l'Allemagne, à la somme de 132 milliards *de marks-or*, plus 4.500 millions pour les avances faites à la Belgique.

En Angleterre, Lord Curzon a déclaré, le 5 octobre 1923, que la Commission des réparations n'avait pas pu arriver à fixer ce chiffre avec une approximation suffisante de la réalité. Et cet avis a été aussi exprimé en France (1).

Quoi qu'il en soit, il restait à déterminer, dans cette somme globale, la somme revenant à la France.

---

(1) Voyez toutefois la protestation de M. le député Louis Dubois à la Chambre, le 3 avril 1924. (*J. O.*, Chambre, Débats, p. 1754). M. Louis Dubois a été président de la Commission des réparations.

L'article 237 du Traité de Versailles laisse aux gouvernements alliés et associés la mission de faire la répartition, « suivant les proportions déterminées par eux à l'avance et fondées sur l'équité et les droits de chacun ».

Le 16 juillet 1920, les gouvernements alliés, réunis à Spa, établirent la répartition suivante :

La France doit recevoir 52 pour 100. En supposant que l'Allemagne exécute les obligations mises à sa charge par le Traité de Versailles et par la décision de la Commission des réparations, la France aurait donc à toucher 52 pour 100 de 132 milliards de *marks-or*, soit 68.640 millions de *marks-or*, soit 85.820 millions de *francs-or*.

Est-on loin des 217.541 millions de francs réclamés par le gouvernement français par la Commission des réparations ? Non, si l'on compte le franc à sa valeur en février 1921 (un dollar = 14 francs), puisque 85.820 millions de *francs-or* valaient alors plus de 250 milliards de francs-papier. Cette somme de 85.820 millions de *francs-or* est-elle plus près de la réalité ?

Il paraît impossible de le dire jusqu'au jour où les comptes seront établis.

La fixation de la Commission des réparations combinée avec l'accord de Spa, et avec l'accord de Londres du 5 mai 1921, fixant les échéances de paiement (c'est ce que l'on appelle l'*état des paiements*), fut accueillie par l'opinion publique française avec une véritable stupeur.

Le public croyait que l'Allemagne paierait, jusqu'au dernier centime, une somme dépassant 200 milliards de francs. On ne pouvait pas se résigner à ne recevoir qu'une somme aussi faible. A mesure que les mois se sont écoulés, on s'est pourtant aperçu que cette somme de 85.000.000.000 de *francs-or* ne serait jamais payée.

4° Pendant de longues années, on a cru en France que l'Allemagne paierait sa dette en monnaie, en or, en devises étrangères. Les ministres des Finances prévoyaient dans les budgets le versement par l'Allemagne d'or, de devises étrangères : ainsi se rétabliraient facilement les finances de l'État fortement ébranlées par la guerre et par les prodigalités de la période qui a suivi l'armistice. « Tout l'avenir des finances de la France dépend du paiement des réparations », disait le rapporteur de la Commission des Finances, M. de Lasteyrie, en décembre 1921 (1).

La chose paraissait faisable et facile. Des calculs furent faits à la tribune de la Chambre des députés, en 1919, par les ministres qui avaient pris part à la rédaction du Traité de Versailles.

Le 5 septembre 1919, le ministre des Finances, M. Klotz, déclarait :

---

(1) Chambre, n° 3.537, p. 55.

« Fixons par hypothèse la dette de l'Allemagne à 200 milliards pour la France, à 375 milliards pour toutes les puissances. Supposons qu'il faille trente-six ans pour que l'Allemagne puisse s'acquitter de l'intégralité de cette dette ; l'annuité, en ce qui concerne la France, serait de 13.610 millions, et le total des versements effectivement faits s'élèverait à 463 milliards en chiffres ronds (1). » Quelques instants auparavant, le ministre avait eu soin de prévenir la Chambre : « Les chiffres que je citerai, ce seront des chiffres *se rapprochant de la réalité*, *des hypothèses plausibles* (2). »

Une semaine plus tard, le 11 septembre 1919, un autre ministre, M. Loucheur, confirmait en ces termes : « Quel est le chiffre maximum que l'Allemagne pourra payer *chaque année* ? *Nous l'avons étudié*, nous sommes arrivés à la conclusion que le chiffre de 18 milliards *en or*, qui a été prononcé ici, était un chiffre que, dans quelques années — je ne dis pas tout de suite — l'Allemagne pourra payer (3). »

Par quel raisonnement arrivait-il à ces prévisions ?

L'Allemagne, affirmait M. Klotz, paiera avec « l'excédent de sa production sur sa consommation ». Or, cet excédent avant la guerre atteignait environ 10 milliards. « Mais ces 10 milliards *or* d'avant-guerre, ajoutait-il, correspondent à 20 milliards *or* d'après-guerre. » L'évaluation des dommages devant être faite aux taux de reconstruction, il convient d'apprécier l'excédent de production annuelle de l'Allemagne en tenant compte, non pas de la valeur des produits avant la guerre, mais de leur valeur actuelle. On peut alors l'évaluer à environ 20 milliards de *marks-or.* »

De même, M. Loucheur constatait que l'Allemagne paierait avec l'excédent de ses exportations sur ses importations, en d'autres termes, avec l'excédent actif de sa balance commerciale. Avant la guerre, la balance commerciale de l'Allemagne était *passive* ; ses importations dépassaient ses exportations. Comment, après la guerre, cette balance deviendrait-elle active au point de fournir un excédent de 18 milliards *or* ? La solution, d'après M. Loucheur, était que « 18 milliards en *or*, cela représente à peu près 6 milliards d'avant-guerre ».

Ces affirmations extravagantes furent acceptées sans contestations. Elles produisirent une grande impression sur la Chambre. Naturellement, constate le professeur Rist (5), tout l'édifice des espoirs échafaudés par les deux ministres devant la Chambre et le pays repose sur la confusion des prix en or et des prix en papier. Certes, les prix ont triplé

(1) *J. O.*, Chambre, Débats, 5 septembre 1919, p. 4.192.
(2) *J. O.*, *op. cit.* et *loc. cit.*, p. 4.191.
(3) *J. O.*, Chambre, Débats, 11 septembre 1919, p. 4.277.
(4) Rist, *Les Finances de Guerre de l'Allemagne*, 1920, p. 269 et 270.

depuis 1914, mais qui ne sait que l'étalon, en France comme en Allemagne, n'est plus aujourd'hui qu'un étalon de papier ? Et comment s'étonner si, devant la méconnaissance d'une vérité aussi éclatante, certains étrangers, habitués à traiter ces problèmes avec l'esprit réaliste et précis qui convient à leur examen, aient cru à un parti pris d'illusion chez ceux qui formulaient ces promesses comme chez ceux qui semblaient y ajouter foi ? Peut-être, pour expliquer cette faculté d'autosuggestion, suffit-il d'admettre que les paroles mélancoliques prononcées par Léon Say, il y a cinquante ans, n'ont pas cessé d'être vraies : « L'esprit public a fait, en matière économique, beaucoup moins de progrès en France que partout ailleurs (1). »

Quoi qu'il en soit, beaucoup de Français ont cru que l'Allemagne pouvait payer, chaque année, à la France, de nombreux milliards en monnaie d'or ou en bonnes devises étrangères.

5° Pendant longtemps, on n'a pas étudié, en France, les difficultés économiques que rencontrent le paiement d'une créance formidable de 136 milliards de *marks-or* en une trentaine d'années. Ces difficultés, nous les avons montrées en traitant la question du règlement des dettes interalliées (2). Elles sont du même ordre.

Les gouvernements français n'ayant pas compris le problème économique, leur attitude vis-à-vis du gouvernement allemand ne fut pas favorable au paiement des réparations en nature.

On estima qu'il fallait protéger énergiquement la production nationale, le commerce français, contre les importations allemandes de toute sorte. Il fallait non seulement élever de très hautes barrières douanières, pour protéger l'industrie nationale française contre l'introduction en France de marchandises allemandes, mais encore, *dans la reconstitution des régions dévastées, il fallait interdire l'emploi des marchandises et de la main-d'œuvre allemande* : cette reconstitution devait être réservée aux entrepreneurs et aux ouvriers français. On agita le spectre du chômage ; on mit aussi en avant le sentiment patriotique de la répugnance des populations des régions envahies à accueillir les ouvriers allemands (3).

---

(1) Introduction à la première édition de la traduction des *Changes étrangers* de Goschen.

(2) Voyez *supra*, p. 63 et suivantes.

(3) Avis présenté au nom de la Commission du budget par le député Louis Dubois (18 décembre 1918, Chambre, n° 5.432, p. 91 et s.) : *Mobilier de maison, bureaux et magasins.* « Il faut que tout ce qui se trouve encore en bon état aux mains des Allemands soit rendu et que le reste soit remplacé, dans toute la mesure du possible, par des objets équivalents réquisitionnés à cet effet. *Pour les objets qui ne pourraient être remplacés, devons-nous en imposer à l'ennemi la fabrication ? C'est une question délicate, car il faudrait bien se garder d'enlever à nos ouvriers et à nos industriels le travail qui peut leur être nécessaire...* » — *Travaux publics et bâtiments* (p. 92 et s.) : « On pourrait concevoir que l'envahisseur fût contraint de réparer ou de reconstruire lui-même, en fournissant main-d'œuvre et matériaux. *A la réflexion, il apparaît cependant que l'emploi général de la main-d'œuvre allemande pour ces travaux ne soit pas sans inconvénients.* » Il est cependant une partie du travail de reconstruction qui peut

Telle est la politique que certains ont appelée pittoresquement la politique de la « chasse gardée ».

Cette politique douanière et ce système de la chasse gardée ont été maintenus en vigueur. En décembre 1921, le rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre, M. de Lasteyrie, devenu quelques jours plus tard ministre des Finances, s'en faisait, quoique avec des atténuations, le défenseur. Au lendemain des accords de Wiesbaden (6 octobre 1921), qui prévoyaient et organisaient des livraisons en nature de la part de l'Allemagne, en vue de hâter la reconstitution des régions dévastées et de faciliter le paiement des réparations, le rapporteur écrivait (1) : « Les avantages très réels que présentent les accords de Wiesbaden ne sont pas sans présenter toutefois des inconvénients, dont on ne saurait méconnaître l'importance. Il est bien évident que les produits allemands risquent de constituer une concurrence pour les produits similaires français. Nos industries vont se trouver perdre le bénéfice des commandes qui profiteront aux industries allemandes. Dans la période de stagnation des affaires que nous traversons, cette considération mérite de retenir très sérieusement l'attention. On doit toutefois faire observer que les régions libérées constituent un marché tout à fait exceptionnel sur lequel nos industriels ne peuvent compter d'une façon normale. Dès lors, il serait déraisonnable qu'ils orientent leur production vers cet unique marché et qu'ils abandonnent pendant ce temps les débouchés extérieurs à leurs concurrents allemands. Ajoutons que les produits allemands introduits en France sous le régime de l'accord de Wiesbaden seront tenus d'acquitter les droits de douane dans les mêmes conditions que n'importe quelle marchandise étrangère. Nos industriels jouiront donc de la protection douanière dont ils bénéficient habituellement. »

Une objection se présente : si l'Allemagne ne peut payer qu'avec le produit de ses exportations de marchandises ou avec des paiements

---

sans inconvénient, qui doit même, au moins pour partie, être demandé à la main-d'œuvre ennemie : c'est le travail de déblaiement particulièrement dans les agglomérations urbaines. « *Ce travail est dangereux en raison des projectiles non éclatés, des mines même qui peuvent se trouver dans les décombres...* Quant aux matériaux, matières premières et objets fabriqués nécessaires dans la construction, il pourra, dans bien des cas, être avantageux et possible de les exiger de l'envahisseur... *Il ne faudra cependant pas le faire sans prudence et sans consulter les corporations compétentes, de manière à ne pas nuire aux industries françaises intéressées* ». (P. 104 : « Pour les autres matières premières (*autres que la houille*), de même que pour les objets fabriqués et l'outillage, *il sera indispensable de consulter les représentants attitrés de chaque industrie, de ne prendre aucune décision sans leur avis, de n'effectuer aucune récupération ou aucune reprise sans leur concours.* Il faudra, d'autre part, dans les fournitures de produits fabriqués, imposées à l'Allemagne, *veiller soigneusement à ne pas nuire à la production française similaire* ; et pour cela, consulter également les représentants qualifiés des industries intéressées... Les intérêts de leur industrie doivent être pris en très sérieuse considération, *protégés, au besoin, dans une mesure raisonnable, par des droits de douane...* », etc., etc.

(1) Rapport du 10 décembre 1912, Chambre, n° 3537, p. 24.

en nature, n'y a-t-il pas contradiction en prohibant l'entrée des produits allemands, et en refusant les réparations en nature et en main-d'œuvre (1) ?

Cette objection prit une force considérable lorsque, en mars 1923, la Commission des réparations fit connaître l'importance des versements faits par l'Allemagne en 1922.

D'une très intéressante étude publiée dans *Le Temps*, du 16 mars 1923 (Les livraisons en nature faite par l'Allemagne en 1922), il résultait que la France avait reçu, en 1922, des livraisons en nature pour 209 millions de *marks-or*, se décomposant comme suit :

	Millions de marks-or
Marchandises pour la réparation des régions dévastées	0,9
Navires	5,1
Animaux, bois, matériaux, etc.	16,0
Charbon, benzol, sulfate d'ammoniaque	181,2
Matières colorantes, produits chimiques	2,3
Accord Gillet	2,4
Autre titres	1,4

« Sauf le charbon, constatait le *Temps*, la France n'a donc fait appel, en 1922, que pour des sommes minimes, aux réparations en nature. Elle avait droit à 950 millions de *marks-or*. Pourquoi ? A-t-on demandé davantage ? Et combien ? Les documents officiels ne le disent pas. Les autres pays ont, au contraire, reçu la presque totalité de ce qui leur revenait (500 millions de *marks-or*). »

En résumé, concluait le *Temps*, la France n'a touché, en 1922, que les 2/9 des réparations en nature auxquelles elle avait droit (209 millions de *marks-or* sur 950), ou, en faisant abstraction du charbon, 28 millions de *marks-or* sur les 769 millions qui lui revenaient. La France a-t-elle cherché à utiliser suffisamment les livraisons en nature ?

Depuis la publication du rapport de la Commission des réparations, en mars 1923, au Parlement des orateurs des différents partis politiques demandèrent, à diverses reprises, des explications au gouvernement. En particulier, M. Tardieu signalait qu'en 1922, la France avait le droit de recevoir en nature une valeur de 950 millions de *marks-or*

(1) Voyez en particulier Gaston Jèze, *Cours de Sc. des finances*, 6e édition, *La technique du crédit public*, t. I, p. 332-340 ; et professeur Nogaro, *Réparations des dettes interalliées et restauration monétaire*, 1922, p. 64 ; en outre, le livre de M. Caillaux, *Où va la France, où va l'Europe*, 2e édition, 1924 ; les discours à la Chambre des députés, de M. Herriot (11 janvier 1924 ; 3 avril 1924 ; *J. O.*, Ch., Débats, p. 1759 et suivantes) ; du député Tardieu (Ch., 3 avril 1924, *J. O.*, Ch., Débats, p. 1763). Voyez aussi la réponse du gouvernement à une question écrite posée le 26 janvier 1923 par le sénateur de Lubersac (Sénat, séance du 15 février 1923, *J. O.*, du 16 février 1923).

qu'elle a *demandé* moins de 300 millions. M. Herriot affirmait, de son côté, que la France avait en 1922 reçu 273 millions, dont 181 millions de charbon et de coke. Pour les régions libérées, ajoutait-il, il n'a été reçu et employé que l'équivalent de 19 millions de *marks-or*. Ceci, ajoutait M. Herriot, est grave. En effet, les autres pays ont reçu, en 1922, 500 millions de *marks-or*. M. Herriot concluait : « Que s'est-il passé ? Il s'est passé ceci — et je ne crains pas la contradiction, car ce que je vais dire est contrôlé par d'autres renseignements. Un certain nombre d'industriels qui ont joué dans cette affaire un rôle essentiel, dont l'un — je le sais de l'aveu d'autres industriels — est allé jusqu'à pleurer à la pensée qu'on allait prendre des matériaux en Allemagne, ont agi en sorte qu'on a pris le charbon et le coke parce que c'était une ressource précieuse. Mais on a refusé, même pour les régions dévastées, les prestations en nature parce que c'était une concurrence (1). »

A ces critiques, les orateurs officiels ont répondu, assez évasivement, que l'Allemagne avait refusé de se prêter à l'exécution d'un vaste programme de travaux publics proposé par le gouvernement français (2).

L'argumentation n'a pas paru convaincante. Le grand journal conservateur, *Le Temps*, écrivait le 30 avril 1924 (3) « à propos du budget de M. Snowden » : « La France a eu le droit d'exiger, en 1922, 950 millions de *marks-or* sous la forme de prestations en nature. Une partie de ce crédit aurait pu être employée à effectuer, en France et dans les colonies, de grands travaux d'utilité publique. Ces occasions, et bien d'autres, ont-elles été toutes saisies avec empressement ? Si elles l'avaient été, le poids des impôts serait-il tout à fait aussi lourd ? Car le gouvernement français a été amené finalement, comme le gouvernement britannique s'y était appliqué dès le début, à interrompre les emprunts et à équilibrer le budget par un surcroît d'impôts, afin que le crédit de la France ne parût pas être à la merci d'une défaillance allemande. Ne regrettons pas que le budget de M. Snowden *nous* engage à faire ce retour sur nous-mêmes. Ne nous dérobons pas aux réflexions qui nous sont suggérées ainsi. Nous ne serions pas dignes des sacrifices qu'a coûtés la victoire de la France, si nous refusions de regarder la vérité en face, ou si nous négligions de chercher en elle les motifs et les moyens de faire mieux. »

6° Un autre fait explique, d'après les hommes politiques de gauche, la non-exécution du programme de réparations du Traité de Versailles. C'est la croyance en l'efficacité *souveraine* des mesures de force.

Pendant longtemps, l'opinion publique française s'est, d'une

---

(1) Chambre des députés, 3 avril 1924, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 1762.

(2) Voyez les discours de M. Poincaré et de M. Le Trocquer, ministre des Travaux publics, Chambre, 3 avril 1924, *J. O.*, Chambre, Débats, p. 1763 et suivantes.

(3) N° du 1er mai 1924, p. 1.

manière générale, déclarée favorable aux moyens de contrainte. Sauf quelques-uns, très peu nombreux, pour qui le recours à la force est, avant tout, un acte de vengeance, et qui ont le désir d'anéantir l'Allemagne, l'immense majorité des Français n'a point contre l'Allemagne un sentiment de haine inexpiable. Ils constatent que l'Allemagne, après avoir méthodiquement essayé de ruiner économiquement la France, a échoué dans son dessein et qu'elle est vaincue. Il est légitime qu'elle paie au moins les dégâts et n'en laisse pas la charge à la victime de l'agression et au vainqueur. N'est-ce pas la règle d'équité qui oblige le plaideur qui succombe à réparer le préjudice causé ? En 1871, l'Allemagne n'alla-t-elle pas encore plus loin, en exigeant, en outre, une indemnité pénale ?

Ils constatent aussi que les gouvernants allemands n'ont jusqu'ici montré aucune bonne volonté pour s'acquitter, qu'ils ont opposé la plus grande mauvaise foi.

D'ailleurs, beaucoup de Français croient que l'Allemagne n'a pas encore payé un centime depuis l'armistice : assez peu nombreux sont ceux qui savent que des milliards de marks or ont été versés depuis 1918 par l'Allemagne, mais que ces sommes ont été absorbées, et au delà, par les frais des armées d'occupation et par les dépenses des commissions interalliées de contrôle (1).

Enfin, l'immense majorité des Français ont été déconcertés par l'attitude de l'Angleterre et des États-Unis.

Les négociateurs français du Traité de Versailles avaient promis au pays : 1° la sécurité du territoire contre l'invasion allemande, grâce à l'alliance franco-anglo-américaine, et 2° l'appui cordial de ces puissances pour le recouvrement de la créance des réparations.

Or, qu'est-il arrivé depuis 1919 ? Le Sénat des États-Unis a refusé de signer le pacte d'alliance et de garantie territoriale, et la signature que le Parlement britannique avait apposée conditionnellement sur ce pacte est tombée du coup.

---

(1) D'après l'état, dressé par la commission des réparations, des versements effectués par l'Allemagne depuis l'armistice jusqu'au 31 décembre 1923, c'est-à-dire le montant des sommes dont le Reich a été crédité par la commission, le total des versements de l'Allemagne à la fin de 1923, a été fixé à 8.411.339.000 marks or (soit, au cours actuel du change, environ 40 milliards de francs). L'agence allemande Wolff a répondu à la publication de la commission que des postes importants n'ont toujours pas été évalués et que d'autres, comme la flotte marchande, ont été évalués beaucoup trop bas. D'après les calculs allemands, les prestations de l'Allemagne au titre des réparations atteignaient déjà, le 31 décembre 1922, la somme de 41, 6 milliards de marks or, auxquels il conviendrait d'ajouter 14,3 milliards pour les prestations autres que celles des réparations. « Du reste, ajoutait l'agence Wolff, si la France se plaint qu'elle a obtenu trop peu de l'Allemagne, qu'elle réfléchisse que les frais d'occupation se sont élevés, jusqu'à fin 1923, à plus de 5 milliards de marks or. Il y a 27 États qui bénéficient des prestations allemandes, et si, d'après les calculs de la Commission des réparations, la France n'a obtenu en 1923 que pour 13 millions de marks or de prestations, contre 155 millions à l'Italie et 112 à la Yougoslavie, cela ne regarde pas l'Allemagne. » (*Temps*, 27 mars 1924).

De plus, les États-Unis ont manifesté, en 1921, l'intention d'obtenir le remboursement des avances faites aux alliés pour la cause commune ; en conséquence, l'Angleterre a aussi adressé une demande de paiement. Ainsi les Francais ont été invités, par leurs anciens alliés et associés, à régler une dette qu'ils croyaient bien n'avoir jamais à payer. En même temps, les gouvernements américains et anglais n'ont cessé de prodiguer à la France les conseils de modération envers l'Allemagne pour le recouvrement de sa créance en réparations et n'ont pas dissimulé leur répugnance pour tout recours à la force.

La mauvaise foi de l'Allemagne d'un côté, la désillusion du côté des États-Unis et de l'Angleterre d'autre part, ont exaspéré la majorité des Français.

Ignorant les difficultés économiques sur lesquelles les gouvernements français n'ont jamais insisté (1), très nombreux dans le Parlement et hors du Parlement furent ceux qui applaudirent à l'échec de la Conférence de Paris du 2 janvier 1923, échec qui permettait enfin au gouvernement français d'agir isolément et de procéder à l'occupation de la Ruhr.

Le président du Conseil, M. Poincaré, pour cette politique de contrainte, eut certainement l'appui de l'opinion publique, de la grande majorité de la Chambre des députés et de la quasi-unanimité du Sénat (2).

Mais cette politique fut très vivement critiquée par les partis politiques de gauche (socialistes et radicaux-socialistes), comme destinée à un échec (3). L'erreur capitale, disaient-ils, est la méconnaissance complète d'une idée très simple. *Le peuple allemand ne paiera la formidable dette des réparations que s'il le veut.* En effet, il ne la paiera pas avec ses richesses existantes disponibles, elles seraient tout à fait insuffisantes ; il la paiera *par son travail, sa production économique.* Il faudrait un travail *acharné*, une production *intense.* Or, il n'y a pas de peuple qui consente à travailler *uniquement* pour l'honneur de payer les réparations. La force seule sera donc impuissante à obtenir le paiement des réparations.

---

(1) « Pourquoi les prévisions faites, écrivait en 1922 le ministre des Finances, ont-elles été déjouées ? Pourquoi nous trouvons-nous aujourd'hui en présence d'un déficit de près de 4 milliards ? C'est que l'Allemagne n'a pas exécuté le traité de Versailles ; c'est que les engagements sur l'exécution desquels nous avions le droit de compter n'ont pas été tenus. Avant de demander au peuple français de nouveaux sacrifices, c'est pour le gouvernement un devoir strict d'user de tous les moyens en son pouvoir pour obliger l'Allemagne à réparer les ruines et les dévastations qu'elle a causées. Vous pouvez être certains que, de toute son énergie, le gouvernement s'y emploiera. » Exposé des motifs du projet de budget pour 1923 (Chambre, 1922, n° 4220, p. 118).

(2) Le 11 janvier 1923, le Sénat, à *l'unanimité des votants* moins une voix, ordonna l'affichage du discours par lequel M. Poincaré exposait sa politique d'actioni solé eet d'occupation de la Ruhr.

(3) Voyez entre autres : 1° la discussion à la Ligue des Droits de l'Homme. Le Congrès national de 1923 (1-3 novembre 1923), Paris, 1924, p. 273 à 403 ; 2° le discours de M. Herriot, à la Chambre des Députés, le 3 avril 1924, *J. O.*, Ch. Débats, p. 1758 et suivantes.

Économiquement, pour obtenir un paiement, avec les richesses existantes, il faudrait s'emparer de la totalité ou d'une partie du territoire allemand, à titre d'occupation non pas temporaire, mais définitive, en expulser ou en exterminer la population, ou la réduire en esclavage. Alors, et alors seulement, les richesses allemandes existantes pourraient servir à acquitter la dette. Qui osera soutenir que ce procédé est praticable ? qu'il ne soulèverait pas l'opinion publique chez le créancier lui-même ? Il faut donc essayer de *convaincre* le peuple allemand que son *intérêt personnel* est de payer. Encore une fois, l'appel au sentiment du devoir ne paraît pas suffisant. Il est toujours facile de tromper les peuples sur leurs devoirs, surtout lorsqu'ils entraînent des sacrifices pécuniaires très lourds et très longs. La pression économique n'est donc pas exclue comme moyen de persuasion. Mais, avant tout, il faut chercher des combinaisons économiques et financières avantageuses pour les créanciers et aussi pour le débiteur, et qui ne découragent pas le débiteur dans son effort pour payer. Là est toute la difficulté.

Ce qui est d'abord certain, affirmaient les adversaires peu nombreux de la politique de violence, c'est que le recours à la force, l'occupation du territoire de la Ruhr, ont excité le peuple allemand à la haine, au désir de revanche, à la résistance passive. L'occupation de la rive gauche du Rhin et de certaines villes industrielles, depuis des années, a eu déjà ce résultat. D'autre part, ajoutait-on, l'occupation de la Ruhr est une erreur économique. Les gouvernants français peuvent faire beaucoup de mal au peuple allemand. Ils peuvent le ruiner momentanément, le pousser au désespoir, provoquer des crises politiques et sociales. Mais tout cela ne donne pas la solution du problème économique. Or, c'est le problème en discussion. La force n'a qu'un temps. Dans le monde moderne, il semble qu'on ne puisse plus rien fonder de durable sur la violence. L'histoire de la Prusse et de l'Empire allemand en est la démonstration éclatante. Il arrivera un moment où le peuple français s'apercevra de l'erreur commise. Beaucoup de mal aura été fait. Les réparations auront encore moins de chances qu'aujourd'hui d'être payées, car le temps joue contre le créancier et en faveur du débiteur. *On ne fera pas la guerre pour de l'argent.*

Plus pratique serait la combinaison à laquelle la plupart des Français se sont peu à peu résignés : réduire considérablement la créance de l'Allemagne, et, pour sauver la face, obtenir des États-Unis et de l'Angleterre la renonciation au remboursement de leurs prêts de guerre.

C'est la solution qui, en 1919, était préconisée par l'économiste Keynes. Elle fut alors repoussée avec horreur en France, comme manifestement inspirée par une sympathie inexcusable pour l'Allemagne.

Cette combinaison, voici comment le professeur Keynes l'exposait

en novembre 1919 (1) : 1° réduction à 2 milliards de livres sterling de la dette des réparations et des frais d'occupation ; 2° paiement en trente annuités, sans intérêts à partir de 1923 ; 3° annulation entière des dettes interalliées contractées pour les objets de la guerre.

Cette argumentation fit peu à peu impression sur l'opinion publique :

Dès 1923, le plan de réduction de la créance des réparations et d'annulation des dettes interalliées était celui auquel se résignaient le gouvernement Poincaré et les Chambres. Le rapporteur général de la Commission des Finances, M. Bokanowski, le constatait, dans son rapport sur le budget de 1923 (2). Il remarquait d'ailleurs avec raison qu'il en résulterait une aggravation des dépenses publiques à la charge de la France : « La liaison nécessaire du problème des réparations et de celui des dettes interalliées, *réclamée par le gouvernement français*, proclamée par la Société des Nations dans son Assemblée de Genève (septembre 1922), ne suffirait pas, il faut y insister dès l'abord — à alléger le budget général de la France... Sans doute, toute réduction de notre créance sur l'Allemagne serait compensée — *la France ne l'admettrait pas autrement* — par une annulation correspondante de la dette politique extérieure de notre pays. Notre situation serait certes par là même améliorée, notre crédit raffermi, notre change stabilisé. Mais cette compensation n'apporterait aucune modification à notre situation budgétaire de 1923... Au contraire, l'annulation d'une partie, si faible soit-elle, de notre créance sur l'Allemagne chargerait d'autant l'ensemble de notre situation budgétaire, en transférant du budget spécial (des dépenses recouvrables) au budget général, dans la même proportion, le fardeau des arrérages des emprunts à contracter pour compléter et mener à bien la restauration des régions dévastées, comme pour payer les pensions dues aux victimes de la guerre (3). »

L'immense majorité des Français s'indignait contre la situation tragique dans laquelle la guerre a placé la France victorieuse, mais exsanguë.

Les anciens alliés lui réclament le remboursement des avances faites pendant la guerre, c'est-à-dire refusent de considérer ces avances

---

(1) Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, 1920, p. 236 et suivantes, tout le chapitre 7. *Remedies.*

(2) Rapport général, n° 4.820, p. 27 et suivantes.

(3) Dans une autre partie de son rapport, M. Bokanowski développe la thèse suivante : « la France ne saurait accepter une réduction nouvelle qui viendrait alourdir encore sa situation financière, singulièrement aggravée du fait des dettes interalliées. Il est permis d'espérer que, si d'aventure le problème de la dette allemande venait à être posé à nouveau, il le serait dans son ensemble, et que tel des Alliés (l'Angleterre), qui se montre le plus chaudement partisan de la réduction de la créance allemande abandonnerait sa part de réparations, telle qu'elle a été fixée par les pourcentages de Spa, ou encore que la répartition de l'indemnité réduite de l'Allemagne se ferait avec priorité pour les régions dévastées, ce qui augmenterait d'autant la part à revenir à la France. » Rapport Bokanowski, 1922, Chambre, n° 4.820, p. 26.

comme leur contribution à la guerre, celle de la France ayant consisté non seulement en dépenses, mais aussi en sacrifices de sang et en dévastations. D'autre part, les alliés lui réclament une réduction de sa créance contre l'Allemagne, afin d'assurer la restauration économique du monde. Tout au plus parlait-on parfois de compenser les avances avec les réparations. Le résultat de cette compensation — même si économiquement elle est inévitable — serait brutalement celui-ci : la France qui, pendant la guerre, a souffert plus que toute autre nation, pour une cause commune, devra réparer *toute seule* tous les dommages causés par une guerre qui a profité à tous. Contre cette solution qui lui semblait inique, le peuple se révoltait, éprouvait quelque ressentiment vis-à-vis de ses anciens alliés et beaucoup d'exaspération contre l'Allemagne et ses gouvernants.

X

Quoi qu'il en soit, un fait restait certain. Depuis l'armistice, la dette allemande des réparations envers la France n'avait pas diminué. Bien plus, elle n'avait cessé de croître. Depuis 1918, des milliards de *marks-or* ont été versés par l'Allemagne aux alliés, ils ont été absorbés, sans même arriver à les couvrir, par les frais d'occupation du territoire allemand par les armées alliées, et par les frais d'entretien des nombreuses commissions de contrôle en Allemagne. « La part des versements allemands revenant à la France, écrivait, en 1922, le rapporteur général de la commission des Finances de la Chambre (1), a été entièrement absorbée par les frais de l'occupation des territoires rhénans et par diverses autres dépenses accessoires. Aucune somme n'a pu en être affectée au compte des réparations et nous n'avons aucune indication sur les paiements à attendre en 1923. »

Le même député ajoutait . « De cet historique très sommaire, il résulte que les versements à attendre des réparations sont restés imprévisibles jusqu'à l'état des paiements de Londres, et que les versements prévus depuis l'état des paiements de Londres n'ont pas été effectués. Quelle sera l'évolution ultérieure du problème des réparations ? Il serait téméraire d'essayer de le prévoir. Il est incontestable que certains de nos alliés tendent à nous orienter vers une révision du forfait, qui nous attribuerait des sommes nettement inférieures à celles qui auraient dû nous revenir en vertu de l'état des paiements de Londres. »

La situation a été en s'aggravant.

A la fin de 1923, la politique de force ne donnant d'autre résultat qu'une révolte générale du monde contre le gouvernement français, ce

(1) Rapport Bokanowski, 1922, n° 4.820, p. 26.

dernier se résignait à accepter la nomination d'experts pour dresser un plan réalisable de paiement des réparations par l'Allemagne. En avril 1924, les experts déposaient leur rapport (plan Dawes) adopté à l'unanimité par tous, Américains, Anglais, Français, Italiens et Belges. Le gouvernement français de M. Poincaré l'acceptait avec des réserves. Mais le 11 mai 1924, des élections générales avaient lieu en France, qui donnaient la majorité aux partis de gauche. Le nouveau cabinet Herriot adoptait immédiatement une nouvelle politique vis-à-vis de l'Allemagne, et déclarait vouloir appliquer, sans réserve aucune, le plan Dawes.

Il n'y a lieu de relever ici que deux points importants :

1° Sur la base du plan Dawes, quelle somme reviendra à la France pour le paiement des réparations ? Dans l'*Inventaire* (1), en décembre 1924, le ministre des Finances déclarait : « Nous évaluons le rendement global du plan des experts à 42 milliards de *marks-or* environ *en valeur actuelle, et nous attribuons à notre pays une part de 22 milliards de marks-or environ*, toutes réserves étant faites sur le montant des sommes supplémentaires à récupérer du fait du prolongement de l'application du plan des experts, que le règlement des dettes interalliées pourrait rendre nécessaire. »

2° Comment l'Allemagne paiera-t-elle les annuités mises à sa charge ? Tous les paiements pour le compte des réparations seront faits en monnaie *allemande* au crédit de l'agent des paiements des réparations. *L'Allemagne sera libérée par la remise de monnaie allemande.* C'est aux alliés qu'incombera l'obligation d'opérer le transfert en valeurs acceptables par les créanciers. En d'autres termes, la plus grande partie des réparations sera payée *en nature*, ou bien elle ne sera pas payée du tout. Lorsque les versements inutilisés atteindront 5 milliards de *marks-or*, l'Allemagne suspendra ses versements.

On voit le chemin parcouru depuis 1918.

Aussi — et c'est le point qui nous importe pour cette étude — est-il impossible de dire — même approximativement — quel sera, pour la France, le coût de la guerre, en ce qui concerne les réparations.

Conclusion

En somme, il est impossible de chiffrer, de manière approximative, le montant des dépenses publiques de guerre de l'État français *en numéraire*. Pour aucun des éléments constitutifs de ces dépenses, nous n'avons pu arriver à des chiffres précis, offrant quelque certitude.

(1) Décembre 1924, Chambre, n° 441, p. 227.

A vrai dire, la connaissance d'un nombre précis n'a aucune importance, car les dépenses en numéraire sont, pour un pays, la conséquence la moins importante d'une grande guerre nationale. Ce n'est qu'une plaie d'argent.

Le recul certain de la moralité et de la civilisation, le chaos économique et financier dans lequel se débat le monde, voilà des effets de la guerre qui laissent loin derrière eux les dépenses de guerre en numéraire, si considérables soient-elles. Cela fera l'objet d'une étude spéciale.

D'ailleurs, au point de vue technique, il est très intéressant de rechercher les *causes* pour lesquelles la guerre de 1914-18 a entraîné des dépenses dont aucun homme, avant 1914, ne soupçonnait l'importance.

CHAPITRE II

Les principales causes de l'énormité des dépenses de guerre de la France

SOMMAIRE

Enormité des dépenses de guerre en numéraire. Principales causes.
SECTION I. — Caractère industriel de la guerre de 1914. Avances de l'Etat pour constitution d'outillage. Modification des règlements de comptabilité pour le paiement des fournisseurs.
SECTION II. — Prêts aux alliés.
SECTION III. — Services d'assistance sociale.
SECTION IV. — Hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles s'est faite la guerre.
SECTION V. — Gaspillage inévitable.
SECTION VI. — Suppression ou affaiblissement du contrôle.
SECTION VII. — Spéculation des profiteurs de la guerre.
SECTION VIII. — Développement de la dette publique.

Il est impossible de fixer, même de façon approximative, le montant des dépenses de guerre de l'État, même en les limitant aux dépenses *en numéraire.*

Tout ce que l'on peut dire, c'est que la guerre de 1914-1918 a fait apparaître un phénomène qui a bouleversé toutes les prévisions : à savoir, l'énormité des dépenses publiques au cours d'une guerre nationale moderne.

Tout ce que l'imagination la plus fantaisiste avait conçu avant la guerre a été dépassé très largement.

Encore au début de 1914, un auteur anglais déclarait qu'une guerre européenne coûterait à l'Angleterre 25 millions de francs par jour (1), et qu'à ce taux une guerre ne pourrait pas durer longtemps. Un écrivain français (2) avait, en 1897, prévu, pour l'ensemble des belligérants, (Allemagne, Autriche, Italie, France et Russie) 43.679 millions de francs *par an.*

La dépense a certainement dépassé ce chiffre et de beaucoup. Après

(1) LAWSON, *War Finance,* Londres, 1914.
(2) BLOCH, *La guerre future,* Paris 1897, t. IV, p. 313 et suivantes.

quatre années et trois mois de guerre, la fin a été amenée non point par l'épuisement financier de l'un des belligérants, mais par la supériorité des armes, des effectifs, du commandement. Les gouvernements avaient trouvé, dans l'émission de papier monnaie, le moyen de prélever empiriquement, sur la fortune des particuliers, toutes les ressources nécessaires.

Toutefois, dans son livre, *The Economic Consequences of the Peace* (1), le professeur Keynes écrit : « Sans l'assistance financière des États-Unis, les alliés n'auraient jamais gagné la guerre. » La période la plus critique, au point de vue financier, fut le semestre qui précéda l'entrée des États-Unis dans la guerre ; par conséquent, depuis la fin de l'été de 1916 jusqu'au mois d'avril 1917. »

Si les dépenses de guerre sont formidables, les *sorties de caisse* ont été encore plus importantes. En effet, le bouleversement économique causé par la guerre a entraîné fatalement la constitution de services publics nouveaux : en particulier, les services du ravitaillement de la population civile (blé, sucre, viande, etc.) ; l'État est devenu un acheteur unique sur tous les marchés du monde, pour revendre à la population civile. Il a été ainsi amené à faire des avances de fonds qui se chiffrent par milliards. Sans doute, ces avances ont été suivies de remboursements au fur et à mesure des reventes. Mais les *sorties de fonds* ont nécessité le recours à des moyens de trésorerie (emprunts à court terme, papier-monnaie) pour y faire face.

Il est de la plus haute importance de dégager, comme enseignement général de la guerre pour la théorie des finances publiques, les principales causes de l'énormité des dépenses de guerre, en France. Il y a là une théorie générale qui sera applicable aux grandes guerres nationales de l'avenir.

Ces causes ont été multiples. Voici les principales :

1° Le caractère industriel de la guerre de 1914 ;

2° Les prêts aux alliés ;

3° Le développement ou la création de services d'assistance sociale ;

4° et 5° La hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles la guerre a été faite ;

6° Le gaspillage inévitable que la guerre a entraîné ;

7° La suppression ou l'affaiblissement du contrôle ;

8° La spéculation des profiteurs de la guerre ;

9° Le développement de la dette publique.

Il y a certainement eu d'autres causes ; bien qu'elles aient eu une grande influence, ce ne furent pas les principales.

---

(1) MACMILLAN, Londres 1920, p. 256, texte et note 1.

SECTION I

Caractère industriel de la guerre de 1914-1918. Avances de l'Etat pour constitution d'outillage. Modification des règlements de comptabilité pour le paiement des fournisseurs.

La guerre de 1914-18 a été essentiellement une guerre industrielle. Le facteur moral a été au premier plan ; mais le facteur outillage et munitions a eu une importance capitale.

Au cours de la grande guerre 1914-18, la consommation des munitions et des engins de guerre de toute sorte a dépassé toutes les prévisions. En France, plus encore que dans aucun des pays belligérants, la population active (hommes et femmes) a été divisée en deux grands groupes : les soldats et employés aux armées ; les fabricants de munitions et d'engins de guerre. Les industries de paix ont été transformées en industries de guerre. Cette transformation n'a pu se faire qu'à coup de milliards.

D'autre part, le retour des industries de guerre aux industries de paix n'a pu aussi se faire qu'à coup de milliards (indemnités de licenciement des ouvriers, indemnités de résiliation des marchés, etc.).

Par là s'explique ce fait, au premier abord étrange, que la dernière année de la guerre (1918) semble avoir été la plus coûteuse et que, pendant les années 1919 et 1920, des dépenses énormes ont été encore faites quoique la guerre fût terminée.

Pour la transformation des industries de paix en industries de guerre en France, certaines combinaisons financières ont été imaginées qui méritent de retenir l'attention. Ce sont : 1° les avances de l'État aux fournisseurs pour constitution ou amélioration de l'outillage destiné aux fabrications de guerre, et 2° les règles particulières pour le paiement des fournisseurs.

Exposer ces mesures, c'est, en réalité, écrire l'histoire *financière* de la mobilisation industrielle de la France pour la poursuite de la guerre.

Cela fera l'objet d'un chapitre spécial.

SECTION II

Prêts aux alliés

Comme il arrive dans toute grande guerre menée par plusieurs États, les grandes puissances ont eu l'obligation de faire, à leurs alliés moins fortunés, des prêts d'argent ou de munitions, — prêts sans lesquels ils ne pouvaient pas continuer leur participation militaire à la guerre. La France a eu d'abord à verser d'importantes sommes. Dans la suite, elle a cessé de faire des avances, pour en recevoir. La France, qui dut

emprunter aux États-Unis et à l'Angleterre environ 26.450 millions de *francs-or*, prêta environ 15 millards de francs, savoir :

A l'Italie, 350 millions de francs.

A la Russie, 6.500 millions de francs.

A la Belgique, 3 milliards de francs.

A la Serbie, à la Yougoslavie, 1.738 millions de francs.

A la Roumanie, 1.132 millions de francs, etc.

Comme nous l'avons vu, il sera bien difficile, pour la France, d'obtenir le remboursement de ces prêts. Cela serait-il juste ? Dans une grande guerre mondiale, où la victoire profite à tous, chacun met dans la communauté ce qu'il a : son sang, ses munitions, son argent. Si ceux qui ont versé beaucoup de sang ont ensuite à payer à leurs anciens alliés d'énormes sommes, il y a violation de la justice. Politiquement, c'est là une source de récriminations, d'autant plus amères que les prêts sont plus importants et plus difficiles à rembourser. Enfin, l'insolvabilité des débiteurs est manifeste et les difficultés des transports sont quasi insurmontables Dès lors, il vaut mieux considérer tout de suite comme dépenses définitives les prêts faits par la France aux alliés.

Section III
Services d'assistance sociale

La conséquence immédiate de la guerre nationale a été, pour la France, une *crise économique* intense, une *désorganisation de la vie sociale.* Tous les hommes en état de porter les armes ou de rendre des services auxiliaires furent mobilisés. Du même coup furent privées de leur soutien (mari, fils, père) des centaines de milliers de familles qui, jusqu'alors, vivaient de leurs gains. La mobilisation eut aussi pour résultat la mise en chômage de la plupart des industries ou des commerces, car le personnel réduit restant ne comprenait pas les meilleurs éléments de la production.

Au point de vue de la justice et de la paix sociale, il parut indispensable non seulement que les locataires mobilisés fussent dispensés de payer leur loyer — ce qui constituait une lourde perte de guerre pour les propriétaires, — mais encore que l'État organisât des services réguliers d'assistance aux familles des mobilisés. Cela a coûté, chaque année, des milliards de francs. C'est le plus important — mais non le seul — des services d'assistance sociale pendant la guerre.

Ainsi, pour la France, pendant la guerre 1914-18, on a affirmé (1)

(1) Pour les statistiques, voyez le rapport Louis Marin sur le budget ordinaire des services civils de 1919. Chambre des députés, doc., n° 6.158, p. 29 et suivantes.

que les allocations militaires ont coûté au Trésor 14 milliards de francs. Voici les chiffres pour les dernières années : je les reproduis sous toutes réserves, en avertissant qu'ils sont très probablement inexacts. Je doute même qu'ils donnent une idée de l'ordre de grandeur :

1916...............	2.350	millions de francs
1917...............	2.900	—
1918...............	3.750	—
1919 (année de paix).	2.500	—

L'assistance aux victimes de la guerre (secours aux orphelins de la guerre, aux militaires tuberculeux, rééducation des mutilés), les subventions aux départements envahis, les secours d'extrême urgence dans les départements touchés par la guerre coûtèrent, dit-on, 295 millions de francs jusqu'au 31 décembre 1919.

L'assistance aux réfugiés et évacués des départements envahis, jusqu'au 31 décembre 1919, entraîna, affirme-t-on, une dépense totale de 2.380 millions de francs. Pour la seule année 1919, la dépense aurait été d'environ 772 millions de francs.

Section IV

Hausse des prix amenée par les conditions économiques et financières dans lesquelles s'est faite la guerre

La guerre a eu, en France, pour conséquence économique, une raréfaction de la main-d'œuvre (détournée aux armées) et des matières premières (employées aux munitions ou approvisionnements des armées), en même temps qu'une augmentation prodigieuse des consommations (besoins des armées) et une désorganisation des transports par terre ou par mer (pénurie des navires libres, torpillages, capture des navires).

Le résultat fut une *hausse progressive des prix* et, par suite, un accroissement des dépenses publiques de guerre et normales (fournitures, traitements, salaires, etc.).

Le tableau suivant fait apparaître la hausse des *prix de gros* (*année de base* 1913.)

	France Statistique générale	Angleterre SAUERBECK	Italie BACHI	Etats-Unis DUN
1914 (3e trimestre).........	116,8	117,5		112,5
1915....................	163,7	145,8	162,4	117,4
1916....................	215,5	181,3	237,0	138,2
1917....................	315,2	240,0	378,3	202,3
1918....................	401,8	266,1	517,2	218,5
1919....................	406,9	287,7	437,5	223,6

Pour combattre cette hausse, il aurait fallu que la population civile

pratiquât rigoureusement une réduction très considérable de ses consommations inutiles (de luxe ou même non indispensables). Mais il est très difficile de faire comprendre à des esprits non cultivés — c'est l'immense majorité des individus, riches ou pauvres — l'utilité que présentent les restrictions des consommations individuelles, aussi bien pour la collectivité que pour les individus eux-mêmes. Toutes sortes de préjugés, dans toutes les classes sociales, contrarient cette politique (1). Si l'on veut recourir à la contrainte, les gouvernants hésitent ou refusent, sous des prétextes de paix sociale et de maintien du moral de la population.

De plus, les gouvernants songent rarement à l'avenir et aux difficultés financières et économiques inextricables dans lesquelles le pays sera plongé plus tard. Leur préoccupation est la minute présente. Ils n'interviennent que très tard et très mollement, non pas pour des raisons financières (économies), mais lorsqu'il n'y a plus assez de vivres pour tout le monde.

La hausse des prix a entraîné les gouvernants français, pour des raisons de paix sociale, à vendre à la population civile certains aliments de première nécessité (pain) à des prix inférieurs au coût réel : cela s'est traduit par des milliards de dépenses publiques. La conséquence a été la même en ce qui concerne les tarifs des traitements des fonctionnaires, des allocations aux familles des mobilisés ; la hausse des prix eut pour résultat un relèvement des tarifs.

A titre d'exemples de contre-coup, pour la France, de cette hausse des prix sur les dépenses publiques, on peut citer les faits suivants : le prix de revient de l'alimentation des troupes était, pour un homme : à l'intérieur de 1 fr. 265 au 1er janvier 1916 ; de 1 fr. 31 au 1er janvier 1917 ; de 1 fr. 74 au 1er janvier 1918 ; aux armées, il était de 1 fr. 93 au 1er janvier 1916 ; 2 fr. 61 au 1er janvier 1917 et de 3 fr. 26 au 1er janvier 1918 (2).

Les suppléments temporaires de traitements aux fonctionnaires et les allocations à eux accordées pour charges de famille, nécessités par la hausse des prix, auraient coûté à l'État, de 1914 à 1919, 840.000.000 de francs ; les indemnités aux retraités, 395.000.000 (3).

Section V
Politique financière

La *politique financière* suivie par la France a abouti à amener une hausse des prix et, par suite, une augmentation considérable des dépenses

(1) Gaston Jèze, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, t. III, passim. (*Revue de Science et de législation financières*, 1917, p. 183 et suiv.).

(2) Voyez le rapport Louis Marin, *op. cit.*, 1919, p. 28.

(3) Rapport Marin, *op. cit.*, 1919, p. 36.

publiques. Si les gouvernants avaient établi tout de suite de très lourds impôts de guerre, ils auraient réduit considérablement les revenus des particuliers et, par voie de conséquence, leurs consommations.

Au contraire, les gouvernants ont « financé » la guerre surtout par des emprunts ; les consommations individuelles ne furent pas réduites ; elles furent même encouragées par la mise, à la disposition des prêteurs, de gros intérêts versés par l'État emprunteur.

Enfin, les gouvernants français ont pratiqué l'emprunt forcé sous forme d'émission de papier-monnaie ; la surabondance du papier a avili la monnaie fiduciaire, surtout à partir de 1919, et amené une hausse formidable des prix, des dépenses individuelles et des dépenses publiques.

La politique financière de la France pendant la grande guerre de 1914-18, restera un modèle de ce qu'il *ne* faut *pas* faire. Une plus mauvaise gestion financière est difficile à imaginer. L'*Angleterre*, les *Etats-Unis* et même l'*Italie* ont eu une politique financière toute différente.

Les Etats-Unis avaient pratiqué les plus mauvaises méthodes financières au cours de la guerre civile, au milieu du XIXe siècle. La leçon n'a pas été perdue.

Quant à l'Angleterre, la leçon date des guerres napoléoniennes.

SECTION VI
Le gaspillage inévitable

La guerre est une source de gaspillage inévitable. La France en a fait l'expérience pendant la période de 1914-18.

Les combattants gaspillèrent sans aucune réflexion la nourriture, les munitions, l'équipement, le matériel.

Il est très difficile de faire comprendre à des hommes qui sont sous la menace continuelle de la mort les notions d'économie financière.

Les administrations publiques qui, en temps de paix, sont trop souvent insouciantes des deniers publics, ont trouvé, dans les nécessités de la guerre et l'urgence des besoins, des excuses séduisantes : « C'est la guerre », voilà le refrain.

Les éléments de l'extérieur qui vinrent renforcer le personnel des cadres ordinaires des bureaux ajoutèrent, le plus souvent, à la négligence et au laisser-aller habituels bureaucratiques, la camaraderie avec les fournisseurs de la guerre et, disons-le nettement, quelquefois aussi la corruption (1).

---

(1) Voyez le rapport de M. DE CASTELLANE au nom de la Commission des marchés de la guerre et la discussion de la Chambre sur ce rapport, 2e séance du 16 février 1921, *J. O.*, Ch., Débats, p. 604 et suivantes ; cpr., aussi le discours de M. E. BROUSSE, ancien sous-secrétaire d'État à la liquidation des stocks, 1re séance du 15 février 1921, *J. O.*, Ch., Débats, p. 525 et suivantes, v. *supra*, p. 44.

Il n'y a pas lieu de s'en étonner. Il est difficile aux industriels, aux ingénieurs, aux commerçants mobilisés et placés dans les services de guerre, d'oublier, du jour au lendemain, leurs relations d'affaires d'avant-guerre et de n'y point songer pour l'après-guerre. Il faut se féliciter si, pendant la guerre, ils ne continuent pas de « faire des affaires ». Cela est arrivé. Certains scandales, mettant en jeu les chefs suprêmes du ravitaillement, ont vivement ému l'opinion publique.

Les intérêts financiers de l'État, dans ces conditions, ne furent pas toujours très bien défendus par le personnel occasionnel qui préparait ou passait les marchés.

Enfin, il fut rare pendant la guerre de trouver un administrateur qui ne considérât pas comme secondaire le côté financier des fournitures de guerre. A vrai dire, il y eut des circonstances très nombreuses dans lesquelles l'urgence fut telle que la dépense dut être effectuée sans examen attentif : *salus populi, suprema lex.*

Le public a exagéré, d'ailleurs, la réalité déjà très triste : il a vu des gaspillages là où il n'y en avait pas. Avec les raisonnements simplistes des ignorants, il n'a pas compris, par exemple, que la *diversité des prix* pour une même fourniture pouvait être parfaitement justifiée pendant la guerre par la nécessité d'obtenir, même très cher, le maximum de munitions, d'équipements ; l'État dut encourager la production, même par des fournisseurs mal outillés, avec une main-d'œuvre et une direction défectueuses et produisant très cher. Ce n'était pas du gaspillage ; c'était de la production à tout prix, ce qui était légitimé par les besoins de la Défense nationale.

De même, l'énormité des bénéfices réalisés par les fournisseurs de matériel de guerre poussa les ouvriers à réclamer à leurs patrons de forts salaires. Les ministres furent en quelque sorte obligés d'appuyer ces réclamations afin que la production ne diminuât pas : pourtant, c'est le Trésor public qui en fit les frais. C'est du gaspillage inévitable.

Malgré tout, les fautes de l'administration sont innombrables et inexcusables.

Section VII

Affaiblissement ou disparition du contrôle

Ce qui vint augmenter le désordre, le gaspillage et la dépense, ce fut l'affaiblissement ou la disparition du contrôle.

Pendant la guerre, le Parlement n'a plus pu exercer, sur les demandes de crédits, un contrôle sérieux : la publicité et la discussion des programmes de dépenses auraient renseigné l'ennemi. En fait, le Parlement

fut donc obligé d'accorder au gouvernement des blocs de *crédits de confiance* de plusieurs milliards, sans en discuter attentivement la nature, ni l'importance. En Angleterre, on appelle cela des *votes of credit* (1), en France, ce furent les *crédits provisoires.* Cette question fera l'objet d'un chapitre spécial.

Les *agents du contrôle administratif* du temps de paix se trouvèrent débordés par l'immensité de la tâche à accomplir ; les formes du contrôle n'étaient pas en harmonie avec l'urgence des solutions et avec la multiplicité des transactions.

Enfin, il ne faut pas oublier que, pour la conduite de la guerre, il fallait au *commandement* une grande liberté d'action. Or, dès que l'on eut admis ce principe incontestable, les abus commencèrent. Sous prétexte d'autonomie et d'indépendance du commandement, l'on repoussa toute espèce de contrôle, même celui qui ne pouvait gêner en rien la liberté des opérations militaires (mode de passation des marchés, discussion des prix, utilisation des matières et de la main-d'œuvre, méthodes de travail, étude des prix de revient, etc.).

Le Parlement de France (comme celui d'Angleterre) se heurta pendant la grande guerre à des obstacles insurmontables, à une mauvaise volonté évidente. Les campagnes de presse contre les abus et les scandales furent dénoncées comme l'œuvre de mauvais patriotes, de défaitistes : la censure les arrêta.

Pourtant, l'œuvre de contrôle du Parlement ne fut pas sans efficacité, malgré les empêchements de tout ordre opposés par le gouvernement.

Le gouvernement essaya d'abord de se débarrasser du Parlement. Sous la pression de l'opinion, il dut convoquer les Chambres à la fin de décembre 1914. C'est alors que les commissions parlementaires s'efforcèrent d'exercer, sur l'action *politique* et la gestion financière de la guerre, une influence. Il est difficile de savoir exactement si elles y réussirent, quels furent leur rôle et leur efficacité, tant que les procès-verbaux de ces commissions resteront secrets (2).

En tout cas, le contrôle qu'aurait pu exercer une opinion publique bien renseignée fit complètement défaut. Une censure rigoureuse, implacable — dénoncée violemment en 1915, 1916 et 1917 par MM. G. Leygues, A. Tardieu, L. Klotz et Clemenceau — réprima tout ce qui n'était pas louange sans réserves de l'action gouvernementale (3).

---

(1) Gaston Jèze, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, t. I, p. 26 et suivantes, et t. II, p. 20 et suivantes. Voyez *infra*, p. 180 et suivantes.

(2) Leur publication a, d'ailleurs, commencé.

(3) Sur ce point, Gaston Jèze, *Les Finances de la Guerre de la France*, t. I, p. 210 et suivantes; t. II, p. 33 et suivantes (*R. S. F.*, 1915, p. 635 et suivantes ; 1917, p. 27 et suivantes).

D'ailleurs, la tradition de la censure fut pieusement conservée par ceux-là mêmes qui l'avaient le plus critiquée et qui, arrivés au pouvoir, montrèrent qu'ils n'avaient rien appris dans l'opposition.

Section VIII
Spéculation des profiteurs de la guerre

Le renforcement du contrôle administratif, — sans gêner l'action politique ou l'indépendance du commandement, — eût été l'un des moyens les plus efficaces pour combattre *la spéculation*. En particulier, il aurait fallu faire largement appel aux hommes d'affaires, aux grands industriels, aux grands commerçants, aux ingénieurs, aux économistes, aux juristes, pour la passation des marchés, pour le contrôle des prix, pour l'établissement des méthodes administratives. Sans doute, cela fut fait en France. Mais on n'y eut pas assez largement recours. L'utilisation des compétences fut très défectueuse.

On ne doit pas, d'ailleurs, se dissimuler qu'il y a un danger possible : c'est l'esprit de camaraderie. Il faut à ces auxiliaires un sentiment profond de leur devoir civique pour qu'ils donnent, sans arrière-pensée, sans réserves et sans préoccupation personnelles, leur activité et leur temps à la chose publique. Ce sentiment, de manière générale, a existé. Les défaillances ont été assez rares en France, comme d'ailleurs dans les pays de haute civilisation.

Tout compte fait, le bien l'a emporté sur le mal, — ce qui suffit, dans les affaires humaines, pour justifier une institution.

En France, une Commission des contrats, placée auprès du ministre des Munitions et de l'Armement, a exercé une influence efficace sur l'administration et sur les fournisseurs. D'une part, elle a obligé l'administration à étudier attentivement les marchés et les prix ; d'autre part, elle a déjoué, dans une certaine mesure, la spéculation des fournisseurs de la guerre ; enfin, elle a prêté aux administrations un point d'appui pour résister aux demandes excessives des fournisseurs.

Certains avaient demandé que, comme en *Angleterre*, l'administration eût des pouvoirs renforcés, pouvoir d'exiger des fournisseurs la communication de leurs livres, en vue du contrôle des prix de revient. On ne put l'obtenir.

En France comme en Angleterre, le pouvoir de réquisitionner les usines exerça aussi une certaine influence comminatoire. Il ne faut pas d'ailleurs en exagérer l'importance ; la réquisition des usines et de la main-d'œuvre est possible ; la réquisition de l'intelligence et du zèle ne l'est pas. L'appât du gain parut, pratiquement, bien plus efficace,

auprès des patrons et des ouvriers, que l'appel au patriotisme ou à la contrainte.

Malgré tout, les bénéfices des fournisseurs furent énormes. Ils entraînèrent fatalement les gros salaires des ouvriers. Les patrons n'avaient aucun intérêt personnel à s'y opposer ; au contraire, les bénéfices, calculés sur le coût de la main-d'œuvre, furent plus élevés. Certains ministres poussèrent même les patrons à accorder de gros salaires afin d'exciter le zèle des ouvriers.

Les gros salaires et les gros bénéfices développèrent le goût de la dépense inutile, des consommations superflues avec toutes les répercussions économiques sur la hausse générale des prix.

Ce fut un véritable fléau économique. Il paraît d'ailleurs inévitable en temps de guerre. Tous les pays l'ont connu.

Section IX
Développement de la dette publique

Dans une grande guerre, le *service de la dette publique* nécessite des dépenses de plus en plus considérables. L'énormité des frais de guerre est telle qu'il est impossible à la nation la plus courageuse au point de vue fiscal de ne pas recourir très largement à l'emprunt. Dès lors, le paiement des intérêts — dont le taux va en croissant à mesure que la guerre se prolonge et que les emprunts se multiplient — absorbe des sommes de plus en plus importantes.

Voici, sous toutes réserves quant à l'exactitude des chiffres, d'après le projet de budget pour 1923 (*Exposé des motifs*, 1922, n° 4.220, p. 10 et 11), et d'après l' « Inventaire » (décembre 1924, n° 441, p. 14 et s.), la progression des charges de la dette publique de 1913 à 1923.

(*En millions de francs*)

	Projet 1922	Inventaire
1913	1.029	
1914	1.053	1.360
1915	1.555	1.818
1916	3.010	3.327
1917	4.539	4.816
1918	6.740	7.021
1919	7.610	7.900
1920	10.888	11.700
1921	10.837	11.100
1922	12.266	13.600
1923		12.800

Voici d'autre part, d'après l'*Inventaire* (décembre 1924, n° 441, page 28 et s. p. 258 et s.), la charge annuelle (*en millions de francs*), des différents éléments de la dette au 31 mars 1922 et au 30 juin 1924 :

1° Dette publique intérieure

Nature de dette	Charge annuelle au 31 mars 1922	Charge annuelle au 30 juin 1924
Dette perpétuelle et à long terme....	6.995	7.281
Dette à court terme................	607	2.139
Dette flottante....................	3.426	3.011
Totaux.......	11.028	12.431

2° Dette publique extérieure (1)

Dette commerciale (stocks et dettes envers des banques)..............	1.058	1.145

On remarquera, en ce qui concerne la dette extérieure (de beaucoup la plus forte), avances de la Trésorerie américaine, avances de la Trésorerie britannique, que les intérêts n'ont pas jusqu'ici (1925) été *payés*. Suivant la solution qui sera donnée au problème des dettes interalliées (2), il y aura lieu d'augmenter le montant de la charge annuelle de la dette extérieure, des sommes dont le paiement a été ajourné.

(1) Le cours moyen du change évalué pour le calcul de la charge annuelle est, pour 1922, le dollar à 16 fr. 57, la livre sterling à 50 francs, etc. ; pour 1924, le dollar à 18 francs, la livre à 79 francs, etc.

(2) V. *supra*, p. 50 et s.

CHAPITRE III

Les avances aux fournisseurs et la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage des usines et fabriques exécutant des commandes pour l'administration de la guerre

SOMMAIRE

Le problème à résoudre

Une des caractéristiques de la guerre 1914-18 et l'une des moins prévues, c'est la consommation prodigieuse des munitions, en particulier des munitions d'artillerie. Cette consommation fut telle, dès le début, que, quelque abondante que fut la production, il était difficile d'imaginer qu'il pût y avoir surabondance. Tous les événements militaires du début de la guerre en firent une démonstration éclatante. Si la victoire de la Marne (septembre 1914) ne put pas être exploitée jusqu'au bout, c'est faute de munitions. Si l'offensive de juin 1915 ne donna pas les résultats attendus, c'est encore faute de munitions. Si le gros effort de septembre 1915 n'eut pas tout le succès qu'on en espérait, c'est encore et toujours faute de munitions.

Sans doute, l'approvisionnement en munitions fut en grand progrès d'une époque à l'autre. Mais même en 1916, en 1917, on ne pouvait pas dire que la fabrication fût adéquate aux besoins.

La conviction de plus en plus profonde qu'il n'y aurait jamais trop de munitions et que la victoire — une victoire complète et prochaine — dépendrait d'approvisionnements illimités, amena le gouvernement français à intensifier la fabrication des projectiles de toute sorte.

Pendant les premiers mois de la guerre, il y eut quelque incertitude sur la meilleure politique à suivre à cet égard. Le gouvernement français, sans négliger l'effort de l'industrie nationale, compta surtout sur les pays étrangers et, en particulier, sur les États-Unis de l'Amérique du Nord, pour fournir à la France les munitions de guerre. On peut affirmer que, pendant l'année 1914, et même pendant les premiers mois de 1915, l'Amérique du Nord et les pays étrangers ont vendu à la France la part la plus considérable de ses approvisionnements et de son matériel de guerre.

Section I
Raisons de la participation financière de l'Etat

Cette politique avait de graves inconvénients, qui n'ont pas tardé à apparaître :

1° *Insuffisance de la production.* — Comme la France n'était pas le seul pays qui fît des commandes aux États-Unis, l'importance de la fourniture n'était pas adéquate aux besoins ;

2° *Prix des munitions et du matériel de guerre.* — Le prix des munitions était plus élevé en Amérique qu'en France, parce que, d'une manière générale, en tout temps, les salaires sont plus élevés en Amérique que partout ailleurs.

Ce n'est pas tout. En s'adressant aussi largement qu'on le faisait aux fabricants étrangers, les alliés leur conféraient une sorte de monopole, aggravé par la compétition des alliés ; ceci permettait aux industriels américains d'exiger des prix de monopole ; il n'y avait pas, à proprement parler, de concurrence, la demande des munitions étant bien supérieure à l'offre.

Il devint évident que, si l'on développait de plus en plus la fabrication nationale des munitions, aussi bien en France qu'en Angleterre, le monopole de fait des Américains s'atténuerait ou même disparaîtrait. L'effet de la concurrence pourrait se faire sentir et amener une baisse des prix américains.

Ainsi, non seulement on augmenterait la quantité des munitions à la disposition des alliés, mais encore on obtiendrait des prix plus avantageux. De là, l'effort fait, en France d'abord, en Angleterre ensuite, pour créer une industrie nationale des munitions de guerre.

3° *Cours du change.* — Les importations abondantes de munitions de l'étranger ont exercé en France et en Angleterre, à partir de 1915, une influence considérable et désastreuse sur le cours du change. La balance des comptes, à raison des importations énormes des munitions

de fabrication américaine, pencha de plus en plus contre la France. Alors qu'à la fin de 1914, le cours du change sur l'étranger était en faveur de la France, dès le premier mois de 1915, la situation changeait radicalement. Brusquement, on constatait à Paris une élévation considérable du cours du change sur New-York et sur Londres. Or, il est inutile d'insister sur les charges considérables qu'un cours élevé du change entraînait pour le commerce en général, et aussi pour les achats de toute sorte (blé, coton, etc.) effectués en Amérique par le gouvernement ou par les particuliers.

Les mesures prises par le ministre des Finances (conférences franco-anglaises de février et d'avril 1915 (1), achat de valeurs américaines, etc., ne parvinrent pas à enrayer cette hausse du cours du change, attendu que la cause unique de cette élévation ne disparaissait pas : à savoir, l'énormité des importations d'Amérique. Le véritable remède consistait à réduire les importations : c'était une raison de plus pour intensifier la production *nationale* des munitions.

4° *Augmentation des munitions à la disposition des alliés.* — Un autre avantage de cette politique consistant à restreindre les commandes faites par la *France* à l'étranger, était d'augmenter indirectement les quantités d'explosifs ou de matériel de guerre pouvant être acquises par les autres puissances alliées incapables d'en produire elles-mêmes en quantité suffisante : Russie, Italie.

5° *Salaires, chômage, etc.* — Enfin — et c'est une des raisons qui semblent avoir le plus frappé l'opinion publique dans la première année de la guerre, — il importait à la France, au cours de cette lutte gigantesque, que l'argent dépensé pour la guerre fût versé aux nationaux plutôt qu'à des étrangers. Faire fabriquer par les industriels et les ouvriers français le plus de munitions possible, cela signifiait que des centaines de millions, des milliards de francs seraient payés en *salaires* aux ouvriers et aux ouvrières français, en *bénéfices* aux industriels français, en *dividendes* aux actionnaires français. L'avantage n'était pas négligeable en tant qu'il atténuait, dans une certaine mesure, la crise provoquée par la guerre. Il avait une portée plus lointaine encore. A la fin de la guerre, le fait que l'argent français ne serait pas sorti de France, faciliterait un relèvement économique plus rapide de la nation ; la dette extérieure serait bien moins considérable qu'elle ne l'aurait été si l'on eût augmenté les énormes commandes faites à l'étranger.

En résumé, dès 1915, on fit les constatations suivantes :

1° La guerre exigeait, pour une victoire complète et prochaine,

---

(1) Cpr. sur ces conférences, Jèze, La Conférence de Paris de février 1915, dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 269 et suivantes, et surtout pages 276 à 285.

une *production intensive*, continue, formidable, illimitée, de munitions et de matériel de guerre ;

2° Il importait, pour des raisons militaires, financières, économiques, que cette production fût, le plus possible, confiée à l'industrie *nationale*.

Section II
La question d'argent

Pour assurer une production intensive des munitions, par l'industrie nationale, il fallait aux industriels deux choses essentielles : *a*) du personnel ; *b*) de l'argent.

a) Du personnel : personnel de direction, personnel d'ouvriers exercés ;

b) De l'argent : l'argent était indispensable pour acheter des matières premières, pour payer la main-d'œuvre, pour augmenter les installations existantes, pour en créer de nouvelles, pour acheter des machines, de l'outillage.

I

La *question du personnel* fut résolue par une modification des affectations militaires : le gouvernement, aidé et poussé par les Chambres, fit les efforts nécessaires pour rappeler du front ou puiser dans les dépôts les industriels, les ingénieurs, les chimistes, les ouvriers métallurgistes, susceptibles de travailler utilement à la production des munitions.

La *question d'argent*, non moins essentielle, était plus difficile à résoudre. Elle se présentait sous des aspects multiples :

1° Dès le temps de paix, il existait, en France, de *grands établissements industriels fabriquant des munitions et du matériel de guerre*. Il convenait de demander à ces établissements d'augmenter leur production. Naturellement, ce développement exigeait de l'argent, beaucoup d'argent. En temps de paix, les grands industriels se procuraient cet argent par des emprunts faits, soit au public, soit à leurs banquiers. Mais la guerre avait créé à ces industriels une situation très difficile. D'une part, le développement de la production devait être, en quelque sorte, instantané. D'autre part, le décret du 9 août 1914 sur le moratorium des dépôts en espèces dans les banques, s'il laissait aux industriels fournisseurs de l'État la disposition de leurs fonds de roulement (art. 4, § 7, 8, et 9), empêchait pratiquement toute opération d'emprunt soit au public, soit aux banques ;

2° Le besoin d'argent était encore plus pressant pour les *industriels qui, en temps de paix, ne fabriquaient pas de munitions de guerre*, et aux-

quels on faisait appel pour la production, aussi immédiate que possible, de munitions et de matériel de guerre. Pour ceux-ci, non seulement l'argent était nécessaire pour acheter des matières premières et payer la main-d'œuvre, mais encore pour adapter d'anciennes installations, pour louer ou acheter des terrains, édifier des constructions, acquérir un outillage. L'intérêt national était de faire appel à tous les citoyens honnêtes et capables de fabriquer des munitions, même si avant la guerre ils n'en avaient pas produit.

En un mot, une *mobilisation industrielle* de la France était indispensable. Or, étant donné la situation économique de la France, non seulement au début de la guerre, mais encore de longs mois après l'ouverture des hostilités, il était pratiquement impossible à ces citoyens de trouver le crédit nécessaire pour monter et faire fonctionner rapidement des usines de guerre.

Si donc le gouvernement voulait intensifier la production *nationale* du matériel et des munitions de guerre, il devait trouver à la question d'argent une solution rapide et satisfaisante.

Le moyen le plus simple était, pour l'État, de faire aux industriels, fabricants *anciens ou nouveaux* de munitions de guerre, des *avances*, naturellement après avoir vérifié leur honnêteté et leur aptitude à produire. L'argent indispensable que les banques, les établissements de crédit ne pouvaient pas fournir aux industriels français, il était naturel et légitime que l'État l'avançât. Après avoir mis entre leurs mains le personnel, il eût été absurde de leur refuser l'argent. Les avances de l'État aux industriels français se trouvaient donc tout à fait justifiées : c'était l'intérêt de la Défense nationale ; c'était la nécessité urgente et impérieuse d'accroître sans limites la production des munitions de guerre ; c'était l'impossibilité, pour les industriels français, de trouver, dans le public ou dans les banques, l'argent nécessaire.

II

Le procédé des avances, à lui seul, n'était pas suffisant pour résoudre le problème. Sans doute, les importants bénéfices espérés par les industriels étaient de nature à provoquer de nombreuses et fécondes initiatives. Mais étant donné l'énormité des besoins de l'État, le gouvernement ne pouvait pas, ne devait pas compter exclusivement sur l'initiative individuelle. Il lui fallait se préoccuper de parer à l'insuffisance des créations dues à la seule initiative individuelle. Il lui fallait constituer lui-même ou contribuer largement à créer des usines et fabriques de munitions de guerre, en fournissant soit tout ou partie du personnel de direction ; soit la main-d'œuvre ; soit tout ou partie de l'outillage, en

nature ou en capital ou par une *majoration des prix de fourniture* correspondant à un amortissement plus ou moins complet, plus ou moins rapide, de l'outillage ; soit tout ou partie des matières premières ; enfin et toujours, en mettant de l'argent à la disposition des chefs de ces usines et fabriques.

Sans cette intervention de l'État, on aurait pu craindre que des industriels honnêtes et capables eussent hésité à se lancer dans une entreprise aléatoire, à créer des usines manifestement inutilisables après la guerre, à acheter un outillage rapidement mis hors de service par une fabrication intensive.

Par là, il est facile de voir que l'action de l'État dans le développement de la fabrication *nationale* des munitions de guerre dut se manifester sous des *formes multiples* et que son intervention fut plus ou moins active.

Telle qu'elle a existé pendant la guerre, au *point de vue juridique et économique*, la fabrication *nationale* des munitions de guerre s'est présentée sous des aspects extrêmement divers.

Les deux extrêmes furent : 1° l'industriel fournissant librement, sans recevoir aucune aide de l'État, ni en personnel, ni en outillage, ni en matières premières, ni en argent ;

2° l'industriel constitué en régisseur intéressé.

Entre ces deux extrêmes, il exista une très grande variété de types, suivant que l'État prêtait à l'industriel un concours plus ou moins actif en personnel, outillage, matières premières, argent.

III

Étant donné cette diversité des combinaisons, il est évident que la *situation juridique ne pouvait pas être et ne fut pas uniforme.* L'industriel apparaissait juridiquement, tantôt comme un *fournisseur pur et simple*, tantôt comme *un emprunteur*, tantôt comme un *commandité de l'Etat*, tantôt comme un *régisseur.* Il suffira, pour le moment, de signaler ce point capital, sans le préciser davantage (1).

Section III
Les avances, la participation de l'Etat et les règles de la comptabilité publique

Tout de suite, devant l'administration, se dressa un obstacle : les règlements de la comptabilité publique française.

---

(1) Voyez *infra*, p. 141 et suivantes.

I

Interdiction des avances. — Le principe fondamental de la comptabilité publique française est qu'*aucun paiement ne peut être effectué au véritable créancier justifiant de ses droits que pour l'acquittement d'un service fait* (article 10, § 1, décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique). La preuve que le service a été fait résulte des pièces justificatives que l'ordonnateur doit fournir au comptable à l'appui de l'ordonnance de paiement. A ce principe *très sage* et qu'une longue expérience a consacré, les règles de comptabilité ne prévoyaient que de très rares exceptions. Des avances ne pouvaient être faites qu'à titre exceptionnel : en particulier pour les régisseurs, c'est-à-dire pour les agents de services de l'État régis par économie. Les règlements prévoyaient aussi que des avances pouvaient être faites pour les services de la solde des troupes et de l'indemnité de route, pour les achats par commission, pour les indemnités allouées aux personnes chargées d'une mission ou d'un service extraordinaire d'une certaine durée, pour la construction d'instruments astronomiques et de précision, etc. *Pour les fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat, les règlements de comptabilité interdisaient formellement les avances.* La seule faculté prévue était celle de versement d'*acomptes.*

Il y a une importante différence entre une *avance* et un *acompte.* Une avance suppose essentiellement qu'il n'y a pas de service fait. Un acompte suppose essentiellement un service fait. C'est ce que déclare formellement l'article 13 du règlement de 1862 sur la comptabilité publique. Il prescrit que : « *Aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait.* Les acomptes ne doivent pas excéder les cinq sixièmes des droits constatés, par pièces régulières présentant la décomposition du service fait, à moins que des règlements spéciaux n'aient exceptionnellement déterminé une autre limite. »

Ces règles fondamentales, les règlements du ministère de la Guerre les complétaient pour le temps de guerre, mais uniquement en ce qui concerne l'*élévation du maximum des acomptes,* maximum porté à onze douzièmes.

En somme, en temps de guerre comme en temps de paix, le principe fondamental de la comptabilité publique était l'interdiction presque absolue de faire des avances proprement dites, c'est-à-dire de verser aux fournisseurs une somme quelconque pour un service non encore fait, — en particulier, pour acheter des matières premières destinées à la fabrication des munitions, pour se procurer la main-d'œuvre néces-

saire à cette fabrication, pour acquérir l'outillage ou faire les installations indispensables à cette fabrication.

II

Les règlements de comptabilité ne mettaient donc à la disposition de l'administration, pour la *fabrication nationale* des munitions de guerre, que trois procédés simples :

1° Le marché de fournitures ;

2° La régie directe ou simple ;

3° La régie intéressée.

Ils ne prévoyaient pas la participation plus ou moins grande de l'État, son association aux fournisseurs, sous les formes multiples et variées décrites plus haut, en particulier sous la forme d'une majoration notable du prix des produits fabriqués en vue d'opérer un amortissement rapide, parfois même presque instantané, de l'outillage.

Le jour où, par la force des choses, de nouvelles combinaisons juridiques et financières apparurent indispensables pour assurer le bon fonctionnement du service de la fabrication nationale des munitions de guerre, il était désirable, sinon indispensable, que des règles nouvelles fussent formulées en vue de donner à l'État, en même temps que toutes les *garanties* nécessaires (justifications, sûretés), tous les *avantages* légitimes correspondant aux prestations plus ou moins considérables fournies par lui : diminution des prix, rachat, droit de reprise de l'usine ou de l'outillage, redevances, etc. Juridiquement, ces règles n'étaient pas absolument indispensables ; l'administration pouvait les imaginer elle-même ; il était toutefois plus prudent de ne point s'en remettre complètement à son initiative.

III

Ainsi, il *convenait* de *modifier* et *compléter* la législation française sur deux points essentiels :

1° Il *fallait modifier les règlements sur les avances d'argent* ;

2° Il était désirable de faire une *réglementation* pour les nouvelles modalités de participation de l'État à la fabrication des munitions.

Juridiquement, le gouvernement pouvait faire cette réglementation par *voie de décret* : l'intervention du Parlement n'était pas absolument indispensable. Sans doute, elle pouvait se justifier par l'importance des intérêts en jeu ou par la volonté des élus du pays d'imposer au gouvernement, aux administrations, une certaine politique. Mais elle offrait le danger d'être *trop rigide*, de manquer de la souplesse indis-

pensable et de ne pas se prêter aux modifications incessantes que l'expérience ferait reconnaître nécessaires dans un mécanisme absolument nouveau.

Section IV
Les nouveaux textes réglementaires et législatifs sur les avances

Le gouvernement et le Parlement s'attachèrent, dès 1915, à combler les lacunes révélées par l'expérience, à modifier et à compléter la réglementation antérieure à la guerre.

Tout d'abord, ces modifications et additions ont concerné exclusivement les avances proprement dites, c'est-à-dire la mise à la disposition des industriels fabriquant ou aptes à fabriquer des munitions de guerre, des sommes d'argent remboursables. Puis elles ont visé les autres modes de participation de l'État : en particulier, la subvention-commandite, la majoration notable des prix en vue d'opérer l'amortissement plus ou moins rapide des installations et de l'outillage.

L'œuvre du gouvernement et du Parlement ne s'est pas faite en une seule fois.

On peut distinguer, jusqu'à la fin de l'année 1915, trois grandes phases :

1° Dans une *première période*, qui commença avec le début des hostilités et se prolongea jusqu'au 15 juillet 1915, le gouvernement, d'abord seul, puis sous le contrôle des Chambres, réglementa la matière des avances d'argent, en limitant ces avances aux *achats de matières premières* et aux *salaires*. Dans cette première période, la nécessité de l'intensification de la production *nationale* des munitions n'avait pas encore apparu pleinement ;

2° *Dans une deuxième période*, qui va du 15 juillet 1915 jusqu'à la fin de septembre 1915, le gouvernement, poussé et approuvé par les commissions parlementaires, s'attacha à développer le plus possible la fabrication nationale des munitions de guerre. Il fut ainsi amené à réglementer la question des avances d'argent aux industriels pour la création et le développement de l'*outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale ;

3° *Au mois de septembre* 1915, le Parlement profita du vote des douzièmes provisoires pour le quatrième trimestre de l'exercice 1915 pour intervenir d'une manière plus active, en donnant au gouvernement des instructions catégoriques et impératives touchant la réglementation des avances d'argent pour la création et le développement de l'*outillage*, et aussi touchant la *participation financière de l'État* aux dépenses nécessitées par cette création et ce développement.

Reprenons ces trois périodes.

§ 1

Première période. Du début des hostilités au décret du 15 *juillet* 1915. (*Circ.* 16 *août* 1914 ; *décrets du* 20 *décembre* 1914 *et* 27 *mars* 1915). *Régime des avances pour achat de matières et pour salaires.*

Dès le début des hostilités, le gouvernement n'avait pas encore en vue la mobilisation industrielle de la France tout entière pour la fabrication des engins de guerre. Il voulait seulement donner aux grands établissements industriels déjà existants les moyens de poursuivre activement l'exécution des commandes, déjà faites par l'État français, de matériel et de munitions de guerre. A cet effet, le gouvernement prit deux séries de mesures destinées à fournir de l'argent à ces établissements : pour l'acquisition des matières premières, et pour le paiement des salaires.

I. — *Les décrets de moratorium*

1° Dans les décrets de moratorium des dépôts-espèces dans les banques, le gouvernement prit soin de soustraire plus ou moins complètement à l'action du moratorium les industriels ou fournisseurs justifiant de commandes faites par l'État pour les besoins de la Défense nationale. A cet effet, une clause formelle fut inscrite dans l'art. 4 du décret de moratorium du 9 août 1914 : « Les industriels dont les établissements ont été réquisitionnés en vertu de la loi du 3 juillet 1877, auront droit au retrait *intégral* des fonds leur appartenant. Les industriels et entrepreneurs de fournitures qui justifieront de commandes faites par l'État pour les besoins de la Défense nationale... pourront exiger le retrait de leurs fonds dans la mesure des dépenses, en sus de celles de main-d'œuvre, nécessaires pour assurer l'exécution des commandes. »

Le décret du 29 août 1914 (art. 4) reproduisit cette formule en la restreignant, sans qu'on puisse d'ailleurs donner une explication satisfaisante de cette restriction très favorable aux banques et établissements de crédit. La faculté de retrait fut réduite « des avances consenties par l'État ».

Cette nouvelle formule fut maintenue par les décrets du 27 septembre 1914 (art. 6), du 27 octobre 1914 (art. 6), du 15 décembre 1914 (art. 2), du 25 février 1915 (art. 2), du 15 avril 1915 (art. 3), du 24 juin 1915 (art. 3).

II. — *La circulaire du* 16 *août* 1914

Le gouvernement comprit tout de suite que cette première mesure n'était pas suffisante. Étant donné la situation économique et finan-

cière de la France, les fournisseurs ne pouvaient pas se procurer de crédit. Le gouvernement décida de leur faire des avances d'argent. Pour cela, il était nécessaire d'écarter l'obstacle que dressaient les règlements de comptabilité par l'interdiction absolue des avances. Les ministres de la Guerre et des Finances se mirent d'accord pour rédiger la circulaire du 16 août 1914, adressée aux ordonnateurs secondaires de la guerre (1) et relative au paiement d'avances à consentir aux titulaires des marchés du département de la guerre (2).

Étant donné qu'on modifiait une règle fondamentale du décret de 1862 sur la comptabilité publique et des règlements de comptabilité du ministère de la Guerre, *un décret aurait été nécessaire pour opérer le changement.*

Quoi qu'il en soit sur ce point, la circulaire exposait comme suit les raisons, l'objet et le mécanisme des avances : « En raison des importantes fournitures qui sont nécessaires au département de la Guerre et des difficultés que rencontrent les entrepreneurs à se procurer du crédit, il a été décidé, d'accord entre les ministres de la Guerre et des Finances, que, pendant la durée de la guerre, des avances pourront être consenties avant toute livraison aux titulaires des marchés de fournitures. Les avances ainsi consenties auront pour objet de permettre aux fournisseurs, soit de se procurer les matières ou produits intermédiaires nécessaires pour l'exécution de leurs commandes, soit de régler, au fur et à mesure de leurs fabrications ou confections pour le compte de l'État, les salaires de leurs employés. »

Ainsi, la circulaire du 16 août 1914 prévoyait seulement deux sortes d'avances : 1° les avances pour *achats de matières* ;

2° Les avances pour paiement de *salaires.*

La circulaire n'autorisait, en aucune façon, les avances pour la création et le développement de l'*outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale.

III. — *Le décret du* 20 *décembre* 1914

A la fin du mois de décembre 1914, à la veille de la réunion des Chambres, le gouvernement eut la préoccupation de faire passer dans un décret *régulier* la réforme opérée par simple circulaire ministérielle.

---

(1) Insérée au *J. O.* du 18 août 1914. Voyez aussi la circulaire du 24 août 1914 de la Direction générale de la comptabilité publique, du ministère des Finances, qui donne aux payeurs des instructions conformes.

(2) Une circulaire du 27 août 1914, du ministre de la Marine, aux préfets maritimes et directeurs des établissements hors des ports, tout en déclarant qu'en principe, « dans la plupart des cas, une semblable mesure n'est pas nécessaire au ministère de la Marine », décida qu'exceptionnellement ces dispositions pourraient être étendues à la Marine sous les mêmes conditions et restrictions.

Tel fut l'objet essentiel (1) du décret du 20 décembre 1914. En même temps, les prescriptions de la circulaire du 16 août 1914 furent modifiées sur un point : le délai de régularisation, fixé d'abord à un mois, fut porté à deux mois ; l'expérience avait prouvé que le délai de un mois était trop restreint : « Il arrive fréquemment, en effet, que les premières livraisons donnant lieu à paiement sont effectuées plus d'un mois après le paiement des avances, soit par suite des difficultés de transport des matières premières, soit par suite du temps nécessaire à la fabrication et aux confections. »

IV. — *Le décret du* 27 *mars* 1915

Dès leur réunion, les Chambres, ou plutôt les Commissions parlementaires, examinèrent attentivement les marchés de fournitures passés par les départements militaires. En particulier, elles discutèrent le procédé des avances. Après avoir entendu les ministres intéressés et le ministre des Finances, elles ne formulèrent aucune critique contre le principe des avances ; et même, elles approuvèrent, dans l'ensemble, la réglementation adoptée (2).

Toutefois, sans qu'on en comprenne bien la raison, la Commission du budget de la Chambre des députés crut devoir demander au gouvernement de refondre la réglementation existante dans un nouveau décret. C'est ainsi que fut édicté le décret du 27 mars 1915 autorisant des avances aux titulaires des marchés du ministère de la Guerre, décret rédigé, semble-t-il, par le ministère des Finances seul. Les variantes étaient sans grande importance. L'inutilité du décret du 27 mars apparaît donc manifeste. Ce décret vint compliquer sans nécessité la réglementation des avances et apporter un élément d'incertitude dans l'interprétation des textes.

Il faut condamner sans indulgence cette méthode déplorable de rédiger les textes et cette négligence des bureaux du ministère des Finances.

V. — *Régime des avances pour matières et pour salaires*

Quoi qu'il en soit, le régime applicable aux avances, tel qu'il résultait de la combinaison des décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915,

(1) L'intitulé du décret du 20 décembre 1914 pourrait donner une impression différente : « Décret relatif au délai de régularisation des avances faites aux titulaires des marchés de la guerre ». Il suffit de lire l'article premier du décret et l'addition à l'article 141 du règlement de 1869 pour être convaincu que l'objet essentiel était bien de régulariser la réforme effectuée par la circulaire du 16 août 1914.

(2) Voyez en particulier le rapport fait au nom de la commission du budget par M. le député Métin, 25 mars 1915, n° 784, p. 22 et suivantes et surtout p. 34 et 35.

n'était pas douteux. On peut le résumer dans les quatre règles suivantes :

Première règle. — Pendant la durée de la guerre actuelle, des avances *peuvent être* consenties aux fournisseurs du ministère de la Guerre :

a) Pour achat de *matières premières* ;

b) Pour paiement de *salaires.*

Deuxième règle. — Ces avances ne peuvent excéder un *double maximum* :

a) Les avances pour *achat de matières* ne peuvent excéder ni les 5/6 de la valeur des matières premières nécessaires pour les fabrications ou confections, ni même, jointes aux avances pour salaires, les 3/5 du montant total de la commande ;

b) Les avances pour *salaires* ne peuvent excéder les 5/6 du montant des salaires versés par le fournisseur pendant le dernier terme de paie, ni même, jointes aux avances pour matières, les 3/5 du montant de la commande.

Troisième règle. — La régularisation des avances ainsi consenties se fera par voie de précompte sur les mandats d'acompte pour service fait ou de paiement pour solde, dans le plus bref délai et, au plus tard, dans l'espace de deux mois.

Quatrième règle. — Au fur et à mesure de la justification du service fait, de nouvelles avances peuvent être délivrées au delà des 3/5 du montant de la commande, sous la réserve que le montant des avances consenties et non encore justifiées par un service fait restera inférieur aux 3/5 du service restant à faire (1).

On remarquera que, dans toute cette période, les Chambres ne demandèrent et le gouvernement ne formula aucune règle, concernant des *sûretés au sens juridique* ou des *intérêts* à stipuler au profit de l'État à raison des avances. Le rapporteur de la Commission des Finances du Sénat, M. Milliès-Lacroix (2), rappelait simplement que « d'après les circulaires ministérielles, les avances ne doivent être consenties qu'à des fournisseurs de *solvabilité notoire* et que leur importance doit être déterminée en tenant compte du degré de solvabilité ».

Et il ajoutait: « Votre Commission des Finances ne fait *aucune objection au principe des avances* dont il s'agit ; car nous sommes les premiers à reconnaître qu'elles sont nécessaires pour permettre l'exécution rapide des fournitures militaires, et qu'elles sont justifiées par les conditions spéciales du crédit depuis l'ouverture des hostilités. Mais nous deman-

(1) Signalons en passant et pour mémoire — sans y insister car cela vise une autre hypothèse — *qu'un second décret du 27 mars* 1915 autorisa les ministres, pendant la durée des hostilités et jusqu'à la clôture de l'exercice au cours duquel elles prendront fin, à faire acquitter, après entente avec le ministre des Finances, au moyen d'avances, *les dépenses effectuées à l'étranger*, dont le paiement ne pouvait pas être différé jusqu'à la production des pièces justificatives.

(2) Rapport du 3 juin 1915 (inséré dans le Rapport de M. Aimond, n° 199, p. 11 et suivantes).

dons que toutes les précautions soient prises pour éviter les abus. Les conditions auxquelles sont consenties les avances aux fournisseurs ne sont presque jamais stipulées dans les contrats ou marchés. Il s'ensuit, d'une part, qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, au contrôle parlementaire de s'exercer efficacement et, d'autre part, que le paiement des avances n'est pas toujours entouré des garanties nécessaires, subordonné qu'il est à la seule volonté, parfois arbitraire, des fonctionnaires chargés de surveiller l'exécution des marchés. C'est ainsi que des avances injustifiées, allouées à des fournisseurs défaillants et insolvables, ont mis l'administration à découvert dans des conditions qui dénotent une faiblesse regrettable. Il nous a été donné, en effet, de constater que, dans certains contrats, cependant très importants, il n'a été pris aucune garantie pour couvrir l'État des risques d'avances libéralement consenties. Nous appelons donc toute l'attention des ministres de la Guerre et de la Marine sur la nécessité de veiller avec le plus grand soin sur les conditions dans lesquelles sont consenties les avances aux fournisseurs. Qu'elles facilitent l'exécution des marchés, nous y souscrivons ; qu'elles soient précisées dans les contrats par des stipulations appropriées, c'est ce que nous demandons formellement. »

Dans son rapport du 22 juillet 1915 (1), M. Milliès-Lacroix écrivait encore : « La Commission des Finances (du Sénat) a entendu le gouvernement sur l'extension du programme destiné à compléter notre matériel d'armement d'artillerie et d'armes portatives, ainsi qu'à développer la fabrication des munitions. Elle a insisté pour que fût donnée à nos établissements de l'artillerie et aux usines de l'industrie privée une activité intensive, afin que l'armée soit munie de tous les engins de guerre propres à mettre en œuvre sa vaillance et afin que nous puissions libérer le territoire à bref délai ; mais la Commission recommande en même temps au gouvernement de veiller attentivement sur la préparation des marchés et sur leur exécution. »

Qu'on le remarque bien, *juridiquement, une réglementation nouvelle n'était pas nécessaire pour donner aux ministres le pouvoir de stipuler dans les marchés toutes garanties* (*sûretés personnelles ou réelles*), *tous avantages* (*intérêts, redevances, etc.*). *L'administration a juridiquement le pouvoir, lorsqu'elle fait un contrat, de stipuler de son fournisseur toutes les sûretés, tous les avantages qu'elle croit légitimes dans l'intérêt public, comme contrepartie du concours extraordinaire qu'elle apporte aux fabricants.*

Alors qu'un décret était nécessaire pour permettre à l'administration de faire des avances, puisque le règlement de comptabilité s'y opposait formellement, un nouveau décret n'était pas juridiquement indispen-

(1) Inséré dans le Rapport de M. Aimond, n° 260, p. 77.

sable pour prévoir les garanties ou les avantages à réclamer aux fournisseurs bénéficiaires des avances. Encore une fois, il est certain que l'administration a besoin de s'adresser au législateur (au sens large du mot, loi ou décret), pour obtenir des pouvoirs qui lui sont expressément refusés par des textes ou par les principes généraux du droit ou de la comptabilité publique ; mais il n'est pas moins certain que les ministres et les agents publics n'ont qu'à montrer de l'initiative lorsque, dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux et réglementaires, en passant un marché de fournitures, ils estiment qu'il serait d'intérêt public d'obtenir des fournisseurs, des sûretés spéciales ou des avantages particuliers. Une nouvelle loi, un nouveau décret ne sont utiles que pour suppléer à l'initiative des services et imposer à ces services une certaine conduite qu'ils auraient pu parfaitement adopter seuls.

L'observation est importante. Il ne sert à rien de formuler des règles, même très précises, si ces règles ne sont pas appliquées ou si elles sont tournées. Or c'est justement ce qui s'est produit au début de la guerre. *L'administration semble n'avoir pas compris l'étendue de ses pouvoirs et de ses obligations.*

1° Étant donné le *caractère exceptionnel des avances* dans notre comptabilité, et les raisons particulières pour lesquelles le procédé des avances avait été introduit, il est manifeste que la faculté visée par la première règle — en vertu de laquelle des avances *peuvent* être accordées aux fournisseurs de l'État — devait être interprétée par l'administration d'une manière *tout à fait restrictive.*

Le texte des circulaires et des décrets est formel : « Des avances *peuvent* être accordées », et non pas « *doivent* être accordées ». Par conséquent, lorsque l'administration était sollicitée par un fournisseur de lui accorder des avances, la première chose à rechercher était de savoir si les avances étaient *absolument indispensables* au fournisseur et à *partir de quel moment* elles lui étaient nécessaires.

En temps de guerre, la trésorerie de l'État est manifestement gênée. L'État ne se procure des fonds qu'à un intérêt très élevé : le devoir des agents publics était donc de faire tout leur possible pour éviter d'accroître cette gêne et d'augmenter ces charges d'intérêt, en consentant gratuitement des avances qui n'étaient pas absolument indispensables à la fabrition des munitions.

Et même, rien dans le texte des décrets n'empêchait l'administration, en consentant des avances, de stipuler un intérêt du fournisseur qui les obtenait. *Cette stipulation était conforme à l'esprit des décrets.*

En fait, il est certain que l'administration n'a pas ainsi compris son devoir et a négligé de défendre, comme il aurait convenu, les intérêts de l'État. Les fournisseurs crurent que les décrets de 1914 et de 1915 leur

conféraient un véritable droit à obtenir des avances. Aussi, dès le lendemain de la passation de leur marché, ils n'hésitèrent pas à réclamer des avances. La perspective, pour un fournisseur, d'obtenir ainsi des fonds et de les prêter ensuite à gros intérêts, ne fit qu'accroître le nombre des demandes d'avances.

Or, quelques services, oubliant le caractère exceptionnel des avances, ne se rendant pas compte de la gêne que ces avances causaient à la trésorerie de l'État, et des intérêts élevés que l'État devait payer pour se procurer les fonds avancés aux fournisseurs, prirent l'habitude d'accueillir toutes les demandes qui leur étaient adressées et d'accorder les avances sans stipuler aucun intérêt. En ce qui touche la stipulation d'intérêts, l'administration semble avoir cru que cela excéderait ses pouvoirs légaux, *ce qui était une erreur juridique certaine.*

Sur l'interprétation du principe même de la faculté exceptionnelle d'accorder des avances, certains services estimèrent qu'il devait y avoir égalité entre les fournisseurs ; et, par suite, que, si une avance était accordée à l'un d'eux, il serait injuste de la refuser à d'autres. Ainsi, sous prétexte d'égalité entre les fournisseurs, s'établit la pratique — incorrecte et désastreuse à tous les égards pour les finances de l'État — d'accorder *gratuitement* des avances sur la *simple demande* des fournisseurs, sans exiger la preuve que ces avances étaient indispensables et l'étaient au moment même où elles étaient demandées.

Ainsi *les avances devinrent la règle.* La faculté exceptionnelle de l'administration fut transformée en *droit* pour les fournisseurs de les obtenir, sans avoir à faire la double preuve qu'ils en avaient besoin, et qu'elles leur étaient nécessaires au moment précis où ils les demandaient.

Cette première interprétation erronée et même nettement incorrecte des décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915 amena un autre abus, touchant le *quantum des avances.*

Le pouvoir exceptionnel de l'administration d'accorder des avances était limité par un double maximum. Or, il est manifeste, étant donné l'esprit général de la réglementation, que ce maximum ne devait pas être entendu comme le quantum invariable qui serait alloué par l'administration. Les décrets perscrivaient impérativement de ne dépasser, en aucun cas, la double limite fixée. Mais cette règle devait être raisonnablement interprétée en ce sens que la concession du maximum des avances devait être *tout à fait exceptionnelle.* La détermination du quantum des avances à accorder devait être précédée d'un examen attentif, par l'administration, des besoins véritables des fournisseurs. Il n'y avait pas un quantum uniforme à accorder ; il y avait des cas d'espèce, à examiner un à un ; la solution ne devait pas être uniforme.

Encore ici, les services donnèrent aux décrets une interprétation

incorrecte. Non seulement ils accordèrent aux fournisseurs des avances sans rechercher s'ils en avaient absolument besoin au moment où on les leur allouait, mais encore des services négligèrent de rechercher le montant exact des avances qu'il convenait d'accorder, et cela pour le même prétexte d'établir l'égalité entre tous les fournisseurs : des services allouèrent le maximum. La chose fut d'autant plus regrettable que, comme il a été dit plus haut, l'administration ne crut pas pouvoir stipuler d'intérêts pour les avances faites.

Et c'est ainsi qu'en méconnaissant l'esprit, sinon le texte des décrets, les services imposèrent à l'État de lourdes gênes et des charges très onéreuses.

En résumé, les abus certains auxquels ont donné lieu les avances pour matières et pour salaires tiennent beaucoup moins à la réglementation qui en fut faite qu'à la négligence des services et à l'interprétation incorrecte et maladroite qu'ils donnèrent aux décrets du 20 décembre 1914 et du 27 mars 1915.

Quoi qu'il en soit sur tous ces points, l'exécution du programme de production plus intensive des munitions réclamée par les commissions parlementaires amena le gouvernement à faire une application nouvelle du procédé des avances, et aussi à imaginer des combinaisons nouvelles de participation de l'État aux industries privées nationales chargées de fabriquer les engins de guerre.

C'est une deuxième phase qui commence.

§ 2

Deuxième période. Le décret du 15 *juillet* 1915. *La mobilisation industrielle. Régime des avances pour outillage*

A mesure que la guerre se développait, le besoin des munitions et des engins de guerre se faisait sentir plus impérieusement. Les fournitures de l'industrie étrangère et celle des établissements industriels français fabriquant ordinairement des munitions de guerre étaient trouvées insuffisantes. Une *mobilisation industrielle* fut jugée nécessaire. Le gouvernement et les Chambres résolurent de faire appel à tous les industriels, même à ceux qui jusqu'alors ne fabriquaient pas des munitions de guerre. L'avantage de cette politique nouvelle n'était pas seulement d'ordre militaire (augmentation de la production) ; il était aussi d'ordre économique : abaissement des prix payés à l'étranger par le gouvernement et par le commerce ; diminution des importations et abaissement du cours du change ; utilité économique de dépenser de l'argent en France et de ne point créer une forte dette extérieure (1).

(1) Pour le développement de ces idées, voir *supra*, p. 115 et suivantes.

Naturellement, le jour où l'on se décida à faire la mobilisation industrielle, la question d'argent prit une importance encore plus grande. Beaucoup des industriels auxquels on fit appel n'avaient pas de matériel ; non seulement il leur fallait acquérir l'outillage nécessaire à la fabrication des munitions de guerre, mais encore la plupart devaient se préoccuper de transformer leurs installations, de les adapter à la fabrication nouvelle ; certains même devaient construire, de toutes pièces, des usines et fabriques.

I. — *Le décret du* 15 *juillet* 1915

Si les pouvoirs publics voulaient vraiment utiliser toutes les bonnes volontés et toutes les aptitudes, l'État devait offrir son concours pécuniaire à tous les industriels honnêtes et capables, mais dont les moyens financiers étaient restreints ; il fallait aussi vaincre la résistance des industriels qui hésitaient à engager des capitaux dans des installations inutilisables pour eux après la guerre. Le fait que la situation économique et financière de la France s'était améliorée, que le moratorium des banques avait en fait cessé d'exister, ne rendait pas inutile le procédé des avances. En effet, le crédit restait difficile à obtenir : les fonds nécessaires n'auraient pu être empruntés qu'à des taux excessifs, prohibitifs. Dès lors, il convenait de prévoir des *avances*, non pas seulement comme on l'avait fait jusqu'alors pour achat de matières premières et pour salaires, mais encore *pour la création* ou le *développement de l'outillage* indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale.

L'administration de la guerre crut d'abord pouvoir faire ces avances sans autres pouvoirs que ceux inscrits dans le décret du 27 mars 1915. Mais les payeurs contestèrent cette interprétation.

Pour mettre fin au conflit, sur la proposition du contrôle de l'armée d'accord avec le ministère des Finances, l'administration de la Guerre, prépara un nouveau texte (1).

Telle est l'origine, telle est l'idée maîtresse qui inspira le *décret du* 15 *juillet* 1915, relatif aux avances à faire aux fournisseurs de l'administration de la Guerre pour création et développement de l'outillage. Le rapport placé en tête du décret du 15 juillet 1915 présente, à cet égard, les explications suivantes : « Certains chefs d'industrie ne peuvent développer ou transformer leur outillage, soit qu'ils ne disposent point des capitaux nécessaires, soit qu'ils ne puissent les engager dans les fabrications toutes spéciales aux besoins actuels de la Défense nationale et

(1) Note inédite rédigée par le Service du Contrôle général de l'administration de l'Armée, en date du 24 octobre 1915, p. 5.

qui n'auraient plus aucune raison d'être, la guerre terminée. L'administration de la guerre se voit donc contrainte ou de renoncer à se procurer ce qu'elle considère comme indispensable, ou de le demander à l'industrie étrangère.

« Il nous a paru utile, à tous points de vue, de chercher à développer l'industrie nationale et de lui fournir les moyens d'intensifier sa production, comme le Parlement en a d'ailleurs, à plusieurs reprises, manifesté le désir. Pour obtenir ce résultat, il pourra être indispensable de consentir à certains industriels les avances nécessaires à la création ou à l'amélioration de leur outillage. »

Par la force même des choses, la réglementation de ces avances ne pouvait pas être absolument la même que celle adoptée en ce qui concerne les avances pour achats de matières ou pour paiement de salaires. Non seulement l'importance des avances pour outillage, beaucoup plus considérable, ne pouvait pas être limitée réglementairement, mais encore le remboursement ne pouvait pas en être effectué dans les brefs délais impartis par le décret du 27 mars 1915.

Il faut aussi observer qu'étant donné l'importance des avances et la longue durée des remboursements, d'ordinaire il ne suffisait plus de faire une enquête sur la solvabilité des industriels qui demandaient des avances ; il convenait, dans tous les cas où les avances étaient importantes, que des sûretés juridiques — personnelles ou réelles (cautionnement, hypothèque, nantissement — fussent stipulées : il fallait, en effet, mettre l'administration à l'abri non seulement des fournisseurs malhonnêtes, mais encore des industriels malheureux. Les intérêts de la Défense nationale ne seraient pas compromis par la préoccupation de sauvegarder les intérêts des contribuables : pour cela, il était indispensable de prévoir le cas de faillite ou de liquidation judiciaire et de procurer à l'État le moyen de se mettre à l'abri du concours de la masse des créanciers.

En définitive, lorsqu'il s'agissait d'avances pour outillage, il était impossible de déterminer minutieusement, par voie générale et réglementaire, le montant maximum des avances, non plus que les conditions d'emploi ou les conditions de remboursement des avances. Cette détermination devait être faite espèce par espèce, dans chaque marché.

II. — *Régime des avances pour outillage*

Telles sont les idées directrices consacrées par le décret du 15 juillet 1915. On peut les résumer et les préciser dans les cinq règles suivantes.

Première règle. — C'est *dans le marché lui-même et non pas après coup,*

que les avances doivent être accordées et que doivent être déterminés leur quantum et les conditions de leur emploi. Cela est indispensable, car le fait des avances, leur quantum, les conditions d'emploi et de remboursement sont de nature à influer *sur le prix des fournitures.*

Cette première règle fut formulée en termes impératifs par l'art. 2, § 1 du décret du 15 juillet 1915 : « Les contrats approuvés par le ministre de la Guerre déterminent, dans chaque cas, le montant des avances ainsi que les conditions dans lesquelles elles seront employées. »

Le décret organisait une *sanction* très rigoureuse de cette règle. Les comptables publics furent chargés d'assurer l'exécution de cette disposition. Le décret du 15 juillet 1915 prescrivit, à cet effet, à l'ordonnateur de joindre, à l'apppui du premier mandat d'avances, une expédition en due forme du contrat. Cette prescription signifiait manifestement que le comptable, sur la caisse duquel le mandat était assigné, devait vérifier l'observation des prescriptions du décret de juillet 1915 et *refuser de payer* les ordonnances ou les mandats d'avances à l'appui desquels ne serait pas produite une expédition en due forme du contrat qui les prévoyait. Bien plus, le devoir des comptables était de refuser le paiement des ordonnances ou mandats d'avances prévues par un marché, si le marché ne déterminait pas, d'une manière précise, leur *montant* ainsi que les *conditions* dans lesquelles elles devaient être employées.

Deuxième règle. — Les avances pour outillage ne doivent être consenties aux fournisseurs de l'administration qu'à titre exceptionnel, qu'autant qu'elles sont indispensables.

L'administration devait donc veiller soigneusement à ce que les avances ne devinssent pas une clause de style, qu'elles ne fussent pas accordées à tous ceux qui les demanderaient et refusées exceptionnellement.

Troisième règle. — Le paiement des avances ne doit pas nécessairement être fait *d'un seul coup. Le fractionnement des avances* était désirable, afin que l'industriel qui les obtenait ne touchât que ce qui lui était indispensable, au fur et à mesure de ses besoins, que ce dont il avait l'emploi immédiat. Il ne fallait pas que les avances à lui faites par le Trésor public pussent être détournées par l'industriel, pendant un temps plus ou moins long, de leur destination — par exemple, pour être placées ou prêtées à intérêts.

Quatrième règle. — L'administration a le devoir de ne consentir des avances pour outillage qu'après avoir stipulé toutes les clauses nécessaires pour la *sauvegarde de tous les intérêts de l'Etat* : *sûretés personnelles ou réelles* (*cautionnement, hypothèque, nantissement*), taux d'intérêt.

Cette règle n'aurait pas eu besoin d'être inscrite formellement dans un texte. Elle résultait du caractère exceptionnel des avances et des devoirs généraux de l'administration. Il ne faut cesser de répéter que

les agents publics ont pour devoir de faire preuve d'initiative dans la défense des intérêts de l'Etat. Ils n'ont pas à attendre qu'un texte législatif ou réglementaire leur trace, à cet égard, leur ligne de conduite. Juridiquement c'est pour eux un droit, professionnellement c'est une obligation, lorsqu'ils passent un marché, de stipuler en faveur de l'État toutes les conditions de nature à renforcer la situation de l'État vis-à-vis du contractant. Ils peuvent s'en remettre aux fournisseurs du soin de défendre leurs propres intérêts. *Une seule préoccupation doit retenir les agents publics, lorsqu'ils imaginent des clauses en faveur de l'Etat : il ne faut pas que, par des exigences excessives et injustifiées, les industriels soient découragés et détournés de contracter avec l'administration.* Or, il n'était ni illégitime, ni excessif de stipuler des sûretés juridiques, un intérêt pour les avances souvent considérables consenties aux fournisseurs. Il faut dire la même chose pour toutes autres clauses dont la pratique fit apparaître la nécessité.

Cinquième règle. — Les avances pour outillage ne peuvent être accordées qu'à des industriels *français*. La règle est formulée expressément dans le décret du 15 juillet 1915 (article premier).

III. — *Application et interprétation par l'administration du décret du 15 juillet* 1915

Les services de l'artillerie, celui des poudres, celui de l'aéronautique ne purent se servir du décret du 15 juillet 1915 que d'une manière très inégale. Cela tient aux circonstances économiques.

1° Les services de l'artillerie se sont surtout trouvés en présence d'établissements métallurgiques existants, qu'il fallait développer, qu'il fallait intensifier. Ils n'ont pas eu à créer eux-mêmes d'établissements nouveaux. L'initiative privée en créa de très nombreux, en sorte que les services de l'artillerie furent très sollicités de donner des commandes, alors qu'ils n'eurent guère à provoquer des offres des industriels ;

2° Le service des poudres, au contraire, dut parfois créer de toutes pièces des établissements, car l'industrie chimique était avant la guerre, en ce qui concerne certaines branches, tributaire de l'Allemagne. Pour le service des poudres, la nécessité s'imposait donc, très impérieusement, de provoquer des offres, de susciter les initiatives d'industriels capables de produire ;

3° On peut dire la même chose pour le service de l'aéronautique en ce qui concerne la fourniture de l'hydrogène.

La conséquence évidente, c'est que les services de l'artillerie trouvèrent, dans le procédé des avances pour outillage organisé par le décret

du 15 juillet 1915, une combinaison très commode et, le plus souvent, suffisante pour développer la mobilisation industrielle.

Au contraire, le service des poudres dut constater très souvent que le procédé des avances, à raison de l'obligation de rembourser, ne suffisait pas à amener des industriels à faire les installations nouvelles nécessaires.

Aussi dut-il recourir à d'autres combinaisons, telles que la subvention-commandite, la régie intéressée.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que le service des poudres n'ait pas du tout usé du procédé des avances remboursables concurremment avec la subvention-commandite. Tout ce qui est vrai, c'est que les avances remboursables ont joué dans une mesure moindre que pour les commandes faites par les services de l'artillerie.

Ceci posé, on peut constater, dans les contrats passés par les services de l'artillerie, les faits suivants :

1° Au début, aucune justification des avances ne fut stipulée ; les contrats prévoyaient le paiement d'une avance aussitôt après l'enregistrement du marché. Plus tard, sur les instances de la Direction du contrôle, il fut stipulé que l'avance ne serait payée que sur production de pièces justificatives (factures, mémoires, etc.) ;

2° Jusqu'à la fin de septembre 1915, l'administration s'est abstenue, d'une manière très générale, de stipuler des sûretés juridiques (cautionnement, hypothèque, nantissement). On inscrivait ordinairement, dans les contrats, une clause ainsi concue : « Les installations mobilières et immobilières restent la garantie spéciale de l'avance consentie. Le contractant prend l'engagement de conserver la propriété totale exclusive des machines, terrains et bâtiments et de ne donner aucun nantissement sur machines, aucune hypothèque sur les terrains et bâtiments, avant le remboursement intégral de l'avance. » Cette clause, est-il besoin de le dire, n'avait pas une grande efficacité juridique ;

3° Aucun intérêt n'était d'ordinaire stipulé dans les contrats.

IV. — *Lacunes de la pratique administrative*

On voit, tout de suite, les deux lacunes principales de la pratique administrative généralement suivie :

1° *L'absence de sûretés juridiques* (cautionnement, hypothèque, nantissement) garantissant le remboursement des avances ;

2° *La non-stipulation d'intérêts* pour les avances consenties.

Il est étonnant que, d'une manière générale, l'administration n'ait pas cru devoir rien stipuler à cet égard, de ses cocontractants. D'une

part, il eût été tout à fait légitime que l'État exigeât, des fournisseurs, un intérêt que ces derniers auraient incontestablement dû payer à un banquier si les fonds avaient été empruntés à un banquier et non à l'État. Et, d'autre part, il n'était pas illégitime ni vexatoire de demander, aux fournisseurs de solvabilité non contestable, des sûretés de paiement.

V. — *Propositions de la Commission des contrats*

Aussi, dès sa création, la *Commission des contrats* de l'Artillerie et des Munitions s'attacha-t-elle à faire introduire, dans un certain nombre de marchés qui lui étaient soumis, des clauses relatives à un *intérêt*, à une *hypothèque*, à un *nantissement* garantissant l'avance ; les fournisseurs s'engageaient à conférer ces garanties dans un délai déterminé.

De même, dans l'examen de conventions avec des usines hydro-électriques prévoyant l'achèvement de travaux de construction au moyen d'avances de l'État, la *Commission des contrats de l'Artillerie et des Munitions* avait réclamé :

1° Le paiement d'intérêts à 5 pour 100 à partir du versement des avances jusqu'au remboursement, lequel devait être effectué en trois annuités ;

2° Des *hypothèques* ou une *subrogation* de l'État dans des hypothèques *antérieures* appartenant à d'autres sociétés.

Enfin, d'une manière générale, le 22 septembre 1915, le président de la *Commission des contrats*, M. Claveille, adressa au sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Munitions, M. Albert Thomas, un certain nombre de propositions concernant les *intérêts* et les *garanties* :

« Le décret du 15 juillet 1915, déclarait-il dans cette note, ne stipule aucun *intérêt* pour les avances ainsi faites ; mais il est bien évident qu'il ne serait pas juste de payer le même prix, pour le même objet fabriqué, à deux industriels, dont l'un ferait les installations nouvelles avec ses capitaux, et dont l'autre réclamerait des avances à l'État. Il convient donc d'exiger, soit le remboursement des avances, avec bonification des intérêts courus, au taux de 5,60 pour 100 des obligations de la Défense nationale, soit une réduction des prix tenant compte explicitement du bénéfice que l'industriel retire d'avances sans intérêts. »

En ce qui concerne les *sûretés*, le président de la Commission des contrats faisait des propositions touchant certaines clauses-types.

Toutes ces propositions furent approuvées par le sous-secrétaire d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, le 25 *septembre* 1915.

De leur côté, *les Commissions parlementaires* ne manquèrent pas de relever les lacunes signalées plus haut.

Il n'était évidemment besoin d'aucun texte de loi, ni de décret pour les combler. De simples *circulaires ministérielles,* comme celle du sous-secrétaire d'État pour l'Artillerie et les Munitions en date du 25 septembre 1915, y suffisaient. Mais étant donné l'absence d'initiative qui est la caractéristique de l'administration lorsqu'il s'agit de prendre la défense des intérêts de l'État en cette matière, le *Parlement résolut d'intervenir* et de tracer lui-même la conduite à suivre par les services de la Guerre.

VI. — *Propositions de la Commission du budget*
Loi du 28 *septembre* 1915, *art.* 9

La Commission du budget de la Chambre des députés, déclarait le rapporteur général, M. Métin, « a estimé que la matière devait faire l'objet d'un texte de loi ».

En même temps, elle traçait, conformément aux suggestions de M. L. Klotz, les grandes lignes d'après lesquelles devait être complété le régime des avances pour outillage, établi par le décret du 15 juillet 1915 : « Elle (la Commission du budget) entend que ce texte (de loi) réserve à l'État, outre toutes les facilités raisonnables de réalisation, les avantages que personne ne saurait lui contester : intérêts de l'avance, constitution d'une garantie hypothécaire sur les immeubles du bénéficiaire, nantissement sur les divers éléments du fonds de commerce. »

En conséquence, un article spécial fut inséré dans la *loi de douzièmes provisoires.* C'est *l'art.* 9 *de la loi du* 28 *septembre* 1915, ainsi rédigé : « La délivrance exceptionnelle, aux fournisseurs de l'administration de la Guerre, des avances qui peuvent être nécessaires à la création et au développement de l'outillage indispensable à l'exécution des commandes faites à l'industrie nationale, est subordonnée à l'introduction, dans le contrat, de clauses spécifiant, en faveur de l'État, un intérêt annuel, et disposant que l'exécution des obligations ainsi contractées par les industriels sera garantie par une inscription hypothécaire et, s'il y a lieu, par un nantissement.

« Il ne pourra être dérogé aux dispositions précédentes qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre.

« Un décret rendu en Conseil d'État déterminera la rédaction type des clauses à insérer à cet effet dans les contrats. »

En somme, le régime des avances pour outillage tel qu'il a été complété par la loi du 28 septembre 1915 se ramène aux deux règles suivantes :

Première règle. — L'insertion, dans le contrat, d'une *stipulation d'intérêts* annuels pour les avances consenties, est *obligatoire* pour les

agents administratifs. Seul un décret, délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre de la Guerre, pourra dispenser l'administration d'imposer un intérêt au fournisseur. Remarquons, d'ailleurs, que l'inobservation de cette règle n'avait d'autre *sanction* que la *responsabilité disciplinaire des chefs de service devant le ministre* et *la responsabilité politique du ministre envers le Parlement.* En d'autres termes, la sanction était nulle.

Deuxième règle. — L'insertion, dans le contrat, des clauses conférant à l'État des *sûretés réelles (hypothèque ou nantissement)*, est *obligatoire* pour les agents administratifs. L'administration est libre de stipuler, en outre, une caution personnelle, ou même le dépôt d'un cautionnement. Mais la stipulation de ces sûretés *personnelles* ne dispensait pas de stipuler les sûretés *réelles* déterminées par la loi : hypothèque et, s'il y a lieu, nantissement.

Encore ici, seul un décret, délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et par le ministre de la Guerre, pouvait dispenser l'administration d'imposer au fournisseur ces sûretés réelles. La sanction était la même que pour la première règle : responsabilité disciplinaire des agents, responsabilité politique du ministre, c'est-à-dire néant.

Dans l'exposé qui précède, il n'est fait aucune mention du § 2 de l'art. 9 de la loi du 28 septembre 1915, ainsi conçu : « Les contrats donnant lieu à avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure. »

Supposons un industriel qui reçoit, de l'État, une avance de 1 million, de 2 millions, de 10 millions ; on comprend bien qu'on oblige cet industriel à payer un intérêt de 5,80 pour 100, par exemple, pendant tout le temps qu'il profitera de l'avance ; mais le jour où il aura remboursé intégralement la somme avancée par l'État, on ne voit pas à quel titre l'État lui réclamerait une redevance ultérieure. Une avance remboursable n'est pas autre chose, *juridiquement et financièrement parlant, qu'un prêt de somme d'argent* ; *l'Etat est purement et simplement un prêteur, un banquier.* La situation de l'État qui fait des avances est identique à celle d'un banquier *prêtant* de l'argent à un industriel. Or, que fait un banquier *prêtant* de l'argent à un industriel ? Il stipule un intérêt, une commission et des garanties de remboursement. Mais c'est tout : lorsque l'emprunteur a remboursé au banquier sa dette, capital, intérêts et commission, on ne conçoit pas que le prêteur lui réclame une participation ultérieure aux bénéfices de l'entreprise créée ou développée avec les fonds *prêtés.*

Voici un autre exemple de prêt fait à des industriels, absolument caractéristique : c'est celui de *sommes empruntées au moyen de l'émis-*

sion d'obligations. Les obligataires ont droit à toucher un coupon d'intérêt, et à obtenir aux époques convenues le remboursement du capital prêté ; *ils n'ont droit à rien de plus.* C'est la différence essentielle qui sépare l'obligataire de l'actionnaire, de l'associé. Encore une fois, l'État qui faisait des avances remboursables n'était pas autre chose qu'un prêteur, et l'avance remboursable n'était pas autre chose qu'un prêt de somme d'argent. *L'Etat n'était pas un associé. Il était un créancier.*

Cette solution fut confirmée par le texte de l'art. 9, § 2, de la loi du 28 septembre 1915. Ce texte visait expressément le cas où des installations établies avec le concours de l'État conserveraient, pour les industriels, une valeur d'utilisation, et il prescrivait aux agents publics de stipuler, dans ce cas, une redevance ultérieure. Qu'est-ce à dire ? Ce texte se référait évidemment à l'hypothèse où l'État, en contribuant pécuniairement à des installations, *en les payant en tout ou en partie, sans en être remboursé intégralement, avait mis dans le patrimoine de l'industriel une valeur dont l'industriel ne lui avait pas fait raison.* Ici l'État n'était pas un prêteur, un banquier : il était un *associé.* Il était parfaitement légitime qu'il stipulât un avantage pour le cas où l'installation qu'il avait payée en tout ou en partie conserverait, pendant ou après la guerre, *une valeur d'utilisation*, ou même *une valeur vénale* pour l'industriel. S'il en avait été autrement, l'industriel se serait enrichi injustement aux dépens du Trésor public. Il aurait été profondément injuste que cette richesse, que l'État avait contribué pour une large part à constituer avec l'argent des contribuables, restât purement et simplement dans le patrimoine de l'industriel. Il y aurait eu là un *enrichissement sans cause*, aussi contraire aux principes du droit qu'aux exigences de l'équité, si le Trésor public n'avait pu rien réclamer.

On le voit, le principe de la redevance, inscrit dans la loi du 28 septembre 1915, ne visait que les combinaisons financières *autres* que les avances remboursables.

Le texte de l'art. 9 semblerait, il est vrai, conduire à une solution différente. Mais la valeur économique assignée par le texte de la loi à la redevance à stipuler — à savoir, « valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels » — ne laissait aucune place au doute. *La redevance supposait essentiellement que l'Etat avait pris à sa charge tout ou partie des dépenses d'installation ou d'outillage.*

En tout cas, une rédaction douteuse, manifestement incorrecte et quelque peu improvisée, ne pouvait prévaloir contre l'esprit de la loi et contre les raisons économiques et juridiques, certaines et très légitimes, qui l'avaient fait édicter.

Pourtant, la commission, instituée par le ministre de la Guerre le 10 octobre 1915 en vue de préparer un projet de décret pour l'applica-

tion de la loi du 28 septembre 1915, émit une opinion différente : « Est-ce à dire qu'aucune redevance ultérieure ne soit due lorsqu'il y a simplement *avances*, et que le remboursement est bien réel ? La commission ne l'a pas pensé. L'État qui fait des avances pour outillage à des taux très réduits, des avances pour matières premières et pour salaires sans prélever d'intérêts, est sans contredit un bailleur de fonds exceptionnel. Lorsqu'il prend des militaires sur le front pour les mettre à la disposition des industriels, il met la puissance publique au service, sans doute de la Défense nationale, mais sans doute aussi de ces fournisseurs. La commission n'a donc fait aucune distinction, au point de vue de l'obligation d'une redevance, entre les avances de l'une ou de l'autre des deux catégories sus-nommées. »

On le voit, la commission fut frappée par le fait que, grâce aux sommes avancées par l'État et remboursées par l'industriel, ce dernier pouvait réaliser d'importants bénéfices.

Mais, pouvait-on dire, n'est-ce pas le but poursuivi par un industriel, lorsque, pour agrandir ses installations ou développer son outillage, il emprunte de l'argent à un banquier ou émet des obligations ? Quelque considérables que soient les bénéfices réalisés par un industriel grâce aux installations nouvelles ou à l'outillage nouveau, le banquier ou les obligataires peuvent-ils réclamer autre chose que l'intérêt promis ou le remboursement du capital prêté ? La situation n'est-elle pas la même, que le banquier de l'industriel soit un établissement de crédit ou l'État ?

Il ne fallait pas confondre la question des bénéfices réalisés par les industries de guerre et la question des avances. Le problème des bénéfices de guerre se posait pour *tous* les industriels, qu'ils eussent reçu ou *non des avances. Le procédé convenable pour résoudre le problème, ce ne pouvait être que l'établissement d'un impôt sur les bénéfices de guerre, impôt général, frappant tous les industriels qui avaient fait des bénéfices extraordinaires, sans distinguer entre ceux qui avaient emprunté de l'argent et ceux qui n'en avaient pas emprunté, ni entre ceux qui avaient emprunté à l'Etat ou qui avaient emprunté à des banquiers ou à des obligataires.*

Section V

Participation de l'Etat aux dépenses effectuées pour la construction d'usines, la création et le développement de l'outillage, destinés à l'exécution de commandes faites à l'industrie nationale

Le procédé des avances n'est pas la seule combinaison qui ait été imaginée pour faciliter la mobilisation industrielle nécessitée par la guerre

pour la fabrication intensive des munitions de guerre. Comme il a été montré plus haut, tant au point de vue juridique qu'au point de vue de la comptabilité publique, l'avance s'analyse essentiellement dans l'allocation à un fournisseur d'une somme d'argent avant service fait, à charge de remboursement dans un certain délai. L'État assume le rôle de banquier du fournisseur. Toute combinaison qui ne réunit pas ces deux conditions essentielles : versement d'une somme d'argent avant tout service fait ; obligation de rembourser, n'est pas une avance proprement dite.

Il apparaît tout de suite que le procédé des avances au sens précis du mot, avec l'obligation pour l'industriel de rembourser les fonds versés, ne répondait pas à toutes les situations de fait.

1° L'obligation de rembourser les avances écartait à peu près sûrement de la fabrication des engins de guerre tous ceux qui n'avaient pas l'intention de continuer, la paix une fois signée, cette industrie. A quoi bon, disaient-ils, construire, à grands frais, des usines qui seront pour nous inutilisables et sans valeur vénale ? A quoi bon aménager des installations coûteuses, qu'il faudra démolir après la fin des hostilités, avec des dépenses nouvelles de remise en état ? Le procédé des avances ne résolvait évidemment pas cette difficulté ;

2° Même pour les industriels qui avaient l'intention de continuer, après la guerre, la fabrication des munitions, le procédé des avances avec l'obligation de rembourser ne convenait pas toujours. L'usage intensif de l'outillage produit inévitablement une mise hors service très rapide ; dans un temps très court, l'outillage perd une grande partie ou même la totalité de sa valeur.

Tel était, à coup sûr, le cas fréquent pour les usines fabriquant des acides pour le service des poudres, de l'hydrogène pour le service de l'aéronautique, etc.

Le système des avances n'apportait ni à l une ni à l'autre de ces situations le remède adéquat. Si l'on voulait, comme cela était indispensable, inciter le plus grand nombre d'industriels français à fabriquer des produits nécessaires à la Défense nationale, il convenait d'imaginer *d'autres combinaisons financières de nature à les rassurer sur ces points.*

L'État fut ainsi amené à assumer un *autre* rôle que celui de simple banquier de ses fournisseurs.

Une combinaison possible, c'était *la participation de l'Etat aux dépenses d'installation*, d'aménagement, d'acquisition de l'outillage, par *le procédé de la subvention.*

Ou bien encore, l'État assumerait toutes les dépenses de cet ordre et constituerait l'industriel *en régisseur intéressé.*

Ou bien enfin, il pourrait aider l'industriel en consentant une majora-

tion notable du prix des fournitures, destinée à aider l'industriel à amortir ses installations et son outillage.

Tels furent les procédés de participation employés par l'administration au cours de la guerre.

Avant d'exposer en détail ces différents procédés, il faut observer que l'administration pouvait recourir à l'un ou à l'autre de ces procédés, en *vertu de la législation existante.*

A la différence du procédé des avances, dont l'emploi par l'administration avait nécessité la modification de la législation existante, *la subvention, la régie, la commandite, la majoration notable des prix n'exigeaient aucun changement dans les textes législatifs ou réglementaires.*

Cette observation faite, étudions les différents procédés de participation.

I. — *Les divers modes de participation : régie intéressée ; subvention-commandite*

Les modalités et les degrés de la participation furent très variés.

Première modalité. Subvention-commandite. — L'État payait une partie des dépenses d'installation, d'agrandissement, d'aménagement, d'acquisition de l'outillage. Ce fut la subvention proprement dite.

L'avantage de l'État était triple :

1° Les hésitations des industriels disparaissaient : la fabrication des munitions se trouvait donc, du même coup, accélérée ;

2° Les *prix* payés par l'État au fournisseur pour les commandes étaient moins élevés ;

3° Le développement même des usines et fabriques atténuait l'*intensité du monopole* des autres fabricants ; et ceci était de nature à diminuer les prix, *d'une manière générale.* Il ne faut pas l'oublier : plus une industrie est monopolisée entre les mains de quelques-uns, plus les prix sont élevés : chaque industriel s'efforce naturellement d'obtenir les plus hauts prix.

Dans cette première combinaison, que l'on peut appeler la subvention pure et simple, l'État apparut juridiquement et financièrement non plus comme le banquier de son fournisseur, mais comme son véritable associé, un *associé à responsabilité limitée*, un *commanditaire.* Son apport était tout ou partie du matériel, de l'outillage.

Tel fut le cas, par exemple, dans les marchés où fut inscrite la clause suivante : « L'État garantit à M... l'amortissement de la moitié de la dépense effectuée pour la construction de l'usine jusqu'à concurrence du maximum de 1.000.000 de francs. A cet effet, M... fournira, dès la fin de son installation, un mémoire détaillé des dépenses effectuées, avec toutes justifications à l'appui. Après vérification de ce mémoire, la

somme dont l'État garantit à M... l'amortissement sera définitivement arrêtée. »

Deuxième combinaison. Régie intéressée. — L'État fournit *toute* l'installation, *tout* le matériel, *tout* l'outillage. Exemple : Dans un contrat passé avec une société fabriquant des acides, on trouve la clause suivante : « Les dépenses d'installation sont évaluées approximativement à six millions de francs. L'administration prendra à sa charge l'intégralité de la dépense réelle. »

Ici le procédé peut s'analyser en autre chose qu'une association véritable : l'industriel n'apparaît plus que comme un régisseur intéressé. En effet, les aléas de l'entreprise disparaissaient pour le fournisseur : d'une part, l'État lui fournissait tout le matériel et tout l'outillage ; il prenait à sa charge l'amortissement complet des bâtiments et de l'outillage ; d'autre part, il lui fournissait tout ou partie du personnel ; enfin, il lui donnait des commandes et prenait toute sa production. Le point de savoir si l'État était l'associé commanditaire du fournisseur, ou si le fournisseur n'était qu'un régisseur intéressé dépendait naturellement de l'importance de la subvention.

Troisième modalité. — Une autre modalité consista à *combiner les avances avec la participation aux dépenses d'installation.* Après avoir évalué les dépenses totales de l'installation projetée, l'État faisait aux fournisseur l'*avance de la somme totale,* et n'obligeait le fournisseur qu'à *rembourser une partie* de cette somme, par exemple la moitié. Voici, par exemple, la clause inscrite dans un marché : « L'ensemble de cette installation est évalué approximativement à cinq millions, y compris les terrains. Le département de la guerre avancera à M..., qui les lui remboursera comme il est dit à l'article ..., toutes les sommes nécessaires au règlement des dépenses engagées, sauf justification dans les délais réglementaires. M... s'engage à rembourser à l'État en dix années : 1° la moitié de la dépense effectuée pour la construction totale ; 2° la somme payée pour le terrain.

« M... paiera donc pendant dix années dont la première commencera à courir le premier janvier qui suivra la signature de l'armistice général mettant fin aux hostilités, et le 31 décembre de chaque année pour l'année écoulée :

« 1° Une annuité fixe égale au dixième de la somme totale à sa charge ;

« 2° Une somme variable calculée à raison de 5 pour 100 sur les sommes dont il n'était pas encore libéré au 1er janvier de l'année écoulée, cette somme variable représentant l'intérêt de sa dette.

« Faculté est laissée d'ailleurs à M... de se libérer par anticipation à toute époque. »

Ici l'État apparaît avec une *double qualité* : *celle de banquier pour les*

avances, et celle *d'associé commanditaire pour la subvention*, c'est-à-dire pour les sommes non remboursables.

II. — *Les majorations de prix pour amortissement*

Quatrième modalité. — Une modalité plus délicate de participation de l'État aux dépenses d'installation, d'aménagement et d'outillage, fut la majoration notable du prix des fournitures payées par l'État au fournisseur (1). Il convient d'analyser avec soin cette combinaison, car elle a soulevé des difficultés.

Un des éléments du prix d'un objet fabriqué est, à coup sûr, le *tant pour cent pour amortissement.* Tout industriel sérieux, lorsqu'il établit son prix de vente, prend en considération : 1° le prix de la matière première ; 2° la main-d'œuvre ; 3° les frais d'amortissement ; 4° les frais généraux ; 5° le bénéfice (2).

Naturellement, abstraction faite de toute exagération voulue par le fournisseur (3), le tant pour cent pour frais d'amortissement dépend d'une foule d'éléments :

a) D'abord, la *nature de l'industrie ;*

b) Le *prix d'acquisition, plus ou moins élevé, des installations et de l'outillage* ; en temps de guerre, par exemple, avec la hausse formidable de valeur des marchandises et de la main-d'œuvre, cet élément est particulièrement important ;

---

(1) Voici un exemple emprunté à un gros marché pour la fabrication de 40.000 obus de 270 mm., pour un montant total de 13.800.000 francs, sur lequel la Commission des contrats donna un avis favorable, le 16 novembre 1915 : « Le prix unitaire de 345 fr. se décompose en 295 francs pour la fabrication et 50 francs pour l'amortissement... L'amortissement de 50 francs par obus représente un total de 2.000.000 de francs, égal à 75 pour 100 environ du montant des dépenses que les titulaires déclarent avoir engagées pour création des installations mobilières et immobilières, terrains non compris, nécessaires pour l'exécution de cette commande ».

(2) C'est avec beaucoup de raison que la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions, dans une note du 18 octobre 1915, recommanda aux Services de demander aux fournisseurs de faire connaître à l'administration la façon dont ils établissaient les prix demandés : « La Commission a précisé, dans sa note du 8 octobre 1915, des dispositions destinées à empêcher les abus (majoration injustifiée du prix des obus). Elle a demandé que les prix unitaires fussent ventilés dans les marchés pour faire ressortir les parts afférentes à l'acier, à la fabrication, à l'amortissement. Grâce à cette mesure, elle a obtenu de sensibles diminutions dans le prix des obus et évité des prolongations indues d'amortissement dissimulé dans un prix global. »

(3) Ces exagérations furent fréquentes. Aussi la Commission des Contrats, approuvée par le sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Munitions, demanda-t-elle aux Services de discuter le chiffre des amortissements présenté par l'industriel dans ses propositions et d'en demander soit la réduction, soit une justification suffisante. Les Services devaient au besoin ordonner une enquête par un ingénieur attaché aux Services. Les rapports de cet ingénieur permettraient de vérifier les justifications présentées par l'industriel (voir note du sous-secrétaire d'État du 21 décembre 1915). Comme le dit le sous-secrétaire d'État dans sa note précitée, « il faut faire comprendre aux industriels que cet effort (pour serrer de plus en plus près les réalités) leur sert à se préciser à eux-mêmes les conditions d'établissement de leur production, leur sert à assurer leurs projets sur de meilleures bases et, par là, à entreprendre des fabrications dans des conditions techniques et économiques à la fois meilleures pour eux, en même temps que pour l'État et la Nation. »

c) *L'intensité de la production* : l'usure de l'outillage sera parfois plus ou moins rapide. Ceci, d'ailleurs, n'est pas toujours vrai. Certains outillages se détériorent beaucoup moins lorsqu'ils fonctionnent d'une manière continue que lorsqu'ils ont des arrêts ;

d) *L'habileté plus ou moins grande de l'industriel et de son personnel* : un industriel absolument rompu à la technique d'une fabrication est. à cet égard, dans une meilleure situation qu'un industriel novice, même très intelligent ;

e) *La valeur vénale ou d'utilisation des installations après la cessation de la fabrication.* Il est certain, par exemple, que les terrains sur lesquels est construite une usine peuvent ou bien augmenter ou bien diminuer de valeur ; mais toujours une certaine valeur subsiste. Il n'en est pas de même des installations et des aménagements. Si, par exemple, un industriel installe dans une cour une grande cuve en ciment, et que, ultérieurement, il cesse la fabrication pour laquelle la cuve avait été construite, non seulement la cuve ne représente pour lui aucune valeur vénale, mais encore elle représente une dépense à faire pour la remise en état du terrain.

Un autre exemple typique est celui des tours à faire des obus. De plus en plus, on renonça aux obus forés. Il est manifeste que la valeur des tours perdit, par cela même, de sa valeur d'utilisation.

Ce n'est pas tout. Lorsqu'un industriel a ainsi déterminé les différents éléments qui concourent à la fixation du coût de production et du prix de vente, il est bien évident *qu'il ne s'agit pas là*, dans son esprit, *de valeurs invariables.* Ce sont simplement des *éléments d'appréciation, des calculs approximatifs*, d'une utilité incontestable, d'une nécessité indéniable, mais enfin, uniquement des *calculs de prévision* permettant à l'industriel de se faire une idée sur le sort de l'entreprise qu'il a l'intention de commencer. Lorsque ainsi il est arrivé à fixer un prix de vente, il suppose que, dans la réalité, les différents éléments de calcul se vérifieront. Or, après coup, il peut arriver que l'industriel constate qu'il a compté trop ou pas assez pour l'amortissement, trop ou pas assez pour la main-d'œuvre, trop ou pas assez pour les matières premières ; qu'il a négligé de faire intervenir dans son calcul certains aléas de la fabrication ou, à l'inverse, que les aléas qu'il a prévus ne se sont pas produits (malfaçon, mise en train, etc.). Comme il est infiniment probable que les prévisions ne tourneront pas toutes *contre* ou *pour* l'industriel, il est sous-entendu que les *profits imprévus seront compensés par les pertes imprévues* ; l'important, pour l'industriel, est que l'entreprise se solde, tout compte fait, soit par le bénéfice escompté, soit par un bénéfice supérieur. Mais il est manifeste — et l'expérience l'a prouvé — que l'entreprise peut se solder par un bénéfice inférieur ou même par une perte.

On voit donc que, avant de dire que le tant pour cent assigné dans le calcul à l'amortissement est vraiment excessif et extraordinaire, il faut attendre le résultat définitif de l'entreprise. *Si l'entreprise se solde par un bénéfice très supérieur à celui qui avait été prévu, alors seulement il est légitime de maintenir que le tant pour cent pour amortissement était vraiment excessif.* Pour un industriel, pour un particulier, un prix n'est majoré qu'autant qu'il lui laisse un *bénéfice excessif.* Peu lui importe que les industriels voisins fassent, avec ce même prix de vente, des gains considérables. La seule question qui l'intéresse est de savoir si, lui, industriel plus ou moins habile, plus ou moins novice, pourra, en vendant son produit à tel prix, même supérieur à celui fixé par d'autres fabricants, réaliser un bénéfice raisonnable.

Sous un régime de libre concurrence, sur un marché donné, deux lois économiques président à la fixation des prix :

1° *Pour des produits de même nature et de même qualité*, il n'y a qu'un seul prix. Cette loi, dite de l'*unité de prix* ou encore loi d'*indifférence*, est un effet des rapports entre l'offre et la demande ;

2° *Le prix de vente est le prix auquel l'offre et la demande se correspondent exactement : ce prix d'égalité oscille autour du coût de production.* C'est la loi dite de la gravitation du prix autour du *coût de production*, laquelle est une conséquence directe du régime de la libre concurrence.

Or, pendant la guerre, et plus particulièrement en France, pour la fabrication des engins de guerre, les conditions économiques requises pour que ces lois puissent jouer n'existaient pas. *Il n'y avait pas libre concurrence.* D'une part, étant donné les besoins illimités de l'État en fait d'engins de guerre, des demandes illimitées se trouvaient en présence d'offres limitées : il n'y avait pas un point d'équilibre. L'État était disposé non seulement à acheter toutes les munitions de guerre qu'on lui offrait de produire, même à un prix très élevé (1), mais encore il encou-

---

(1) Cette situation de fait est très bien mise en relief dans un avis, qui n'est pas isolé, donné par la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions sur un projet de marché pour la fabrication de 40.000 obus de 270 mm., pour un montant total de 13.800.000 francs (Avis du 16 novembre 1915) : « Le prix de 295 francs pour la fabrication d'un obus explosif vide de 270 mm. en acier par forgeage) est élevé ; mais il résulte des explications fournies par le Service des Forges qu'il marque l'extrême limite des concessions des titulaires (du marché) ; il conviendra, du reste, de provoquer, par une dernière démarche en faveur d'un abaissement de prix, une déclaration catégorique et par écrit de MM........ à ce sujet. Il faut envisager d'une part, que le nombre des industriels outillés et compétents pour la fabrication des obus de 270 est restreint, surtout pour une production journalière qui, de mars à septembre 1916, s'élèverait de 35 à 250 obus. D'autre part, le prix de fabrication est supérieur aux limites fixées par la Commission des contrats dans sa note du 6 octobre 1915, les marchés antérieurs passés avec d'autres industriels stipulant des prix encore supérieurs... Le principe qui domine toute la question est la nécessité absolue d'une production intensive et sans cesse croissante d'obus, réclamée par le haut commandement. Vu le petit nombre d'industriels outillés pour la fabrication des munitions d'artillerie, l'État a dû faire appel à tous les industriels qui étaient en mesure de travailler les métaux. Il s'ensuit que la très grande majorité des fabricants d'obus ont dû créer de toutes pièces un matériel et un outillage spéciaux. Ceux-

rageait à produire à un prix très élevé : *l'élévation des prix n'exerçait donc aucune influence prohibitive sur la demande.*

D'autre part, le coût de production des produits n'était pas, ne pouvait pas être le même pour tous les producteurs, puisqu'ils étaient inégalement exercés et outillés pour la fabrication ; et cette inégalité ne tendait pas à disparaître, car l'État non seulement était disposé à payer des prix différents pour des produits de même nature et de même qualité, mais encore il prêtait son concours financier aux industriels afin de les inciter à produire, bien que le coût de production dût être plus élevé. Il en résulte que, *pendant la guerre, ni la loi d'uniformité des prix, ni la loi de gravitation des prix autour du coût de production ne trouvèrent à s'appliquer.*

Encore une fois : 1° l'élévation du coût de production pour certains industriels n'empêcha pas les industriels de produire ; ils y furent même incités puisque l'État leur ouvrait un débouché assuré : la loi de gravitation des prix autour du coût de production ne s'appliqua donc pas ;

2° Pour la même raison, les prix de vente des produits de même nature et de même qualité ne fut pas uniforme sur le marché français.

Il n'y a pas lieu de développer davantage ces considérations économiques. Elles suffisent à montrer que, pour connaître les raisons économiques et financières d'une majoration notable des prix demandés par un industriel donné pendant la guerre, il faut se livrer à un examen approfondi et faire une enquête minutieuse et détaillée sur les conditions de la production *chez cet industriel.* Cet examen fait apparaître que, pour toutes les industries produisant des objets de même nature et de même qualité, chacun des éléments qui contribuent à donner le coût de production et le prix de vente n'a pas eu la même importance. Il faut tenir compte de l'habileté professionnelle de l'industriel. Il faut prendre en considération la valeur vénale ou d'utilisation des installations après la cessation de la fabrication : cette valeur a pu être nulle pour un industriel occasionnel, c'est-à-dire qui n'avait pas l'intention de continuer la fabrication de guerre, alors qu'elle a été considérable

mêmes qui fabriquaient déjà des obus avant la guerre ont été obligés d'augmenter leurs matériel et outillage existants dans une mesure hors de proportion avec les besoins du temps de paix. »

Voyez aussi la note du S.-S. d'État, du 21 décembre 1915 : « Vous indiquerez...que vous n'avez pu obtenir de l'industriel qu'il y consente (aux concessions demandées), et que, comme nous sommes dominés par la nécessité de produire et d'aboutir, nous sommes bien alors contraints de passer par ses exigences. Je ne doute pas, certes, que vous n'ayez pas fait tout l'effort nécessaire pour obtenir ces concessions ; mais s'il a échoué, il importe de le constater par écrit... Il importe, en effet, *tant pour le présent que pour l'avenir*, de prendre acte explicitement et à chaque fois, lorsque nous nous trouvons acculés à une telle situation, il importe, dans ces cas, de montrer aux industriels, par notre ténacité, par notre insistance à plusieurs degrés, que nous ne cédons qu'à la limite et par la force des circonstances, et il importe, *pour réserver l'avenir*, que le dossier même témoigne de ces efforts, de leur répétition, et fasse bien ressortir que, s'il n'avait pas été passé outre, le contrat n'aurait pas été entrepris et aurait manqué à la Défense nationale. »

pour l'industriel qui, après la guerre, a encore produit des munitions. Ce ne sont là que des exemples d'éléments personnels, dont il est impossible de faire abstraction.

La conséquence immédiate, inéluctable, c'est que la *fixation, même approximative, d'un tant pour cent pour frais d'amortissement ne pouvait pas être la même pour tous les industriels, même fabriquant des produits de même nature et de même qualité.* On ne saurait trop le répéter : pendant la guerre, on n'était pas dans des circonstances normales. Il ne s'agissait pas d'industriels choisissant librement une entreprise à leurs risques et périls, obligés, par conséquent, de ne pas dépasser certaines limites, sous peine de devoir renoncer à leur entreprise. Il s'agissait d'industriels sollicités par l'État, vivement encouragés par l'État, financièrement aidés par l'État, en vue de produire, pour le service de la Défense nationale, des munitions de guerre. L'État avait intérêt à payer les fournitures de guerre *même très cher*, s'il n'y avait pas pour lui moyen de les obtenir à meilleur compte.

Ceci posé, lorsque l'État a consenti une majoration notable du prix destiné à tenir compte à l'industriel de l'élément « frais d'amortissement », il faut bien se garder de dire que, dans tous les cas, l'État a mis une richesse dans le patrimoine de l'industriel et est devenu ainsi l'associé, le commanditaire de l'industriel. Il se peut, au contraire, que cette majoration considérable du prix n'ait mis absolument aucune valeur pécuniaire dans le patrimoine de l'industriel. Il se peut qu'elle ait été justement la condition indispensable pour que l'entreprise ne se soldât pas par une perte, la condition sans laquelle un industriel novice dans la fabrication ne se serait pas lancé dans la production des engins de guerre. Tel fut, par exemple, le cas de l'industriel qui ne voulait pas continuer la fabrication après la guerre, qui était certain de ne pas trouver à vendre son outillage, ou qui même serait obligé de faire des dépenses pour démolir l'installation de guerre et pour remettre les choses en état (1).

Dans ce cas, même si l'État avait payé une majoration de prix égale aux 100 pour 100 de l'installation et de l'outillage, on ne peut pas dire qu'il avait mis quoi que ce soit dans le patrimoine de l'industriel. Juridiquement et financièrement, il avait mis zéro. L'État, dans ce cas, n'était à aucun titre l'associé de l'industriel, autorisé à réclamer une

(1) C'est ce qu'a fait remarquer justement la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « Après la guerre, soit par défaut d'utilisation, soit par usure excessive provenant d'un travail de jour et de nuit poussé au maximum de rendement, ce matériel et cet outillage supplémentaires auront perdu une part très considérable de leur valeur. Certaines machines seront réduites à la valeur des vieux matériaux. » Cet avis a été approuvé par le S.-S. d'État de l'artillerie et des munitions (note du 21 décembre 1915 à M. le directeur général des fabrications de l'artillerie).

part dans les bénéfices de l'entreprise. C'est ce qu'a reconnu la loi du 28 septembre 1915, lorsque, posant le principe d'une redevance, c'est-à-dire d'une part dans les bénéfices, elle en subordonnait l'exigence à la condition que les installations créées ou développées avec le concours pécuniaire de l'État conservaient une valeur d'utilisation pour l'industriel (1).

Ce texte formulait une solution tout à fait raisonnable. Même lorsque la majoration notable du prix pour amortissement aboutit à placer dans le patrimoine de l'industriel une valeur, pour calculer exactement l'importance de cette valeur il faut, déclarait le législateur, rechercher uniquement la valeur d'utilisation de l'outillage après l'exécution de la commande (2). *Et cette valeur devra être appréciée non pas d'une manière absolue, mais d'une manière relative, par rapport à l'industriel considéré.*

Il faudrait donc se garder de dire que cette valeur était mesurée par les sommes que l'État, sous la forme de majoration notable des prix, avait payées pour les dépenses d'installation ou de développement de l'outillage. Par exemple, il se peut que le tant pour cent légitime pour amortissement, s'il s'agit d'un industriel ayant constitué son outillage avant la la guerre, soit de 25 pour 100 (maximum normal dans l'industrie). Étant donné la hausse des prix en temps de guerre, il se peut qu'un industriel faisant des installations nouvelles et acquérant un outillage nouveau soit obligé de compter 40, 50 ou 60 pour 100 de frais d'amortissement. La valeur mise dans le patrimoine de l'industriel n'était évidemment pas la différence entre 25 pour 100 et 40, 50 ou 60 pour 100 (3).

En définitive, en combinant toutes ces considérations et d'autres du même ordre que l'expérience ou l'examen des situations particulières peut faire apparaître, on est amené à dire *qu'il n'est pas possible de déclarer à priori que toute majoration même notable des prix de fournitures accordées par l'État pour aider un industriel à amortir ses installations, a fait*

---

(1) Art. 9, 2 : « Les contrats donnant lieu à avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels. »

(2) C'est ce qu'a fait remarquer la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « En fixant la diminution entre 70 et 80 pour 100 des dépenses engagées et, par suite, la valeur des installations après la guerre entre 20 et 30 pour 100, la Commission a jugé se conformer à la réalité et faire une appréciation équitable, sauvegardant les intérêts pécuniaires de l'État sans léser ceux des très nombreux industriels qui ont répondu à son appel. » Cet avis a été approuvé par le S.-S. d'État (note du 21 décembre 1915 à M. le directeur général des fabrications de l'artillerie).

(3) C'est ce qu'a fait observer la Commission des contrats de l'artillerie et des munitions dans l'avis précité du 16 novembre 1915 : « Il est juste de tenir compte aux fournisseurs d'une quotité du prix d'achat égale au montant de la moins-value résultant à la fois de l'usure exceptionnelle de l'outillage et du cours anormal (au moins 30 pour 100 de hausse) auquel cet outillage a dû être acquis. »

de l'Etat un associé autorisé à réclamer, sous une forme ou une autre, le partage des bénéfices proportionnellement aux sommes dépensées par lui. Cela n'est pas du tout certain. Et, d'autre part, l'*importance de l'apport financier fait par l'Etat pour amener un industriel à fabriquer un certain produit a varié suivant les cas. C'est une question à résoudre espèce par espèce.*

Étant donné ces constatations et ces difficultés d'appréciation, d'évaluation, quel est donc l'avantage qu'avait l'État à encourager la production des munitions par le procédé de la majoration notable des prix ? Des combinaisons plus simples et plus claires, telles que la subvention-commandite et la régie, n'étaient-elles par préférables, par cela même qu'elles ne laissaient place à aucune équivoque ?

La réponse semble devoir être affirmative.

Pourtant, *le procédé de la majoration notable des prix n'a pas que des inconvénients.* Manié avec habileté, il pouvait être, pour l'État, une source de bénéfices. Par exemple — et ce fut le cas ordinaire — il peut être stipulé que les prix ne seront majorés que pour la première commande, ou même pour telle partie de la première commande ; pour les commandes ultérieures, ou même pour les autres parties de la première commande, les prix seront notablement réduits. Or, bien que l'État eût été amené, par la nécessité de la guerre, à payer à certains industriels des prix très élevés, son intérêt manifeste était que ces prix élevés fussent très exceptionnels. *Si un grand nombre de fournisseurs,* pour telle et telle raison, *vendaient leurs fournitures très cher, il était difficile d'obtenir, des fournisseurs capables de produire à bien meilleur compte, des prix se rapprochant de leur coût de production.* Par l'effet de la guerre, la fabrication des engins de guerre tendait vers le monopole, et les prix avaient, par suite, une tendance à être des prix de monopole, et non des prix gravitant autour du coût de production, à permettre aux industriels exercés et outillés avant la guerre de percevoir une « rente », une rémunération supérieure au taux normal. Voilà pourquoi l'État avait intérêt à provoquer, autant qu'il le pouvait, la diminution du coût de production *chez les industriels non exercés. Cette diminution tendait à empêcher l'élévation excessive des prix de vente de la part des industriels exercés, à éliminer les « rentes » au sens économique du mot.* L'élimination des « rentes », dans la mesure où on l'a obtenue, a réalisé pour l'État une grande économie.

Voilà l'utilité principale du procédé de la majoration notable des prix des premières commandes, combinée avec une diminution du prix des commandes ultérieures.

Cette utilité était-elle suffisante pour contrebalancer les inconvénients du procédé ? Ceci est une question discutable.

III. — *Conclusion*

En résumé, la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage s'est manifestée sous des formes très variées qui ont fait de l'industriel, soit un régisseur intéressé, soit un associé commandité.

Pour déterminer si et dans quelle mesure l'État a été le commanditaire d'un industriel, il faut analyser attentivement la forme de la participation financière de l'État, et aussi la valeur pécuniaire qui, en définitive, a été mise par l'État dans le patrimoine de l'industriel. Cette analyse faite, alors et alors seulement, il est possible de dire si et dans quelle mesure l'État était légitimement fondé à réclamer après l'exécution de la commande, pendant ou après la guerre, quelque chose à l'industriel, — en particulier, une participation quelconque aux bénéfices que donnerait l'industrie après la commande ou après la guerre.

IV. — *Avantages stipulés par l'administration en considération de la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage. — La lettre de la Commission des contrats du 22 septembre 1915.*

Le décret du 15 juillet 1915 n'avait rien prescrit à l'administration touchant les avantages à réserver à l'État, en considération de sa participation financière aux dépenses d'installation et d'outillage.

Naturellement, c'était le droit et le devoir de l'administration de ne pas attendre d'injonction impérative à cet égard, de la part du législateur (loi ou décret). Du moment que la participation financière de l'État s'analysait en une régie ou en une commandite, *c'était le devoir strict des services de l'administration de la guerre de stipuler, des industriels contractants, des avantages corrélatifs au profit de l'Etat.*

C'est ce qui fut fait de très bonne heure par certains services dans certains marchés. C'est ainsi que, dès le mois d'avril 1915, l'administration, dans un contrat passé avec une société fabriquant de l'oléum, stipulait qu'« en considération de la part des dépenses d'installation prise par l'État, la société fournirait, au cas où l'État le lui demanderait et jusqu'en 1920, huit cents tonnes par mois au prix du marché ».

Le 14 septembre 1915, l'État ayant très largement contribué pécuniairement à transformer une fabrique de cellulose en fabrique d'oléum, le marché réservait à l'État la propriété des appareils avec faculté de rétrocession au fournisseur.

Une autre convention pour fourniture d'oléum, dans laquelle l'État s'engageait à payer les constructions, stipulait l'exploitation en régie intéressée pendant trente ans.

Le 30 septembre 1915, dans un marché de fourniture d'acide sulfurique, l'administration fit accepter par le contractant une clause aux termes de laquelle, « en considération des dépenses d'installation payées par l'État », l'industriel « s'engageait, tant qu'il utiliserait l'installation et pendant une durée maximum de vingt années, à payer une redevance annuelle de 5.000 francs ».

Mais ces stipulations n'étaient pas aussi fréquentes qu'il aurait été légitime de l'espérer.

Aussi, dès sa création, la *Commission des contrats* de l'artillerie et des munitions s'efforça de modifier, sur ce point, les habitudes des services de la guerre.

Dans une *lettre* adressée au sous-secrétaire d'État de l'Armement et des Munitions, en date *du* 22 *septembre* 1915, le président de la Commission des contrats, M. Claveille, faisait les proposition suivantes : « Dans le cas où l'exécution du marché exige la création d'une usine nouvelle ou d'installations importantes, dont l'amortissement intervient en totalité ou pour une notable partie dans les prix payés par l'État, qu'il y ait ou non avance de fonds par la Guerre, la Commission estime que le service doit insérer dans le marché les stipulations suivantes :

« 1° Faculté, pour la guerre, de reprendre les dites installations, à titre gratuit dans le cas d'amortissement intégral ou, dans les autres cas, moyennant le versement d'une somme déterminée par le contrat et égal au coût réel de l'usine, diminué de la valeur de la fraction déjà amortie ;

« 2° Droit d'imposer à l'industriel de continuer ses fournitures suivant une échelle de prix décroissants, pendant le temps jugé nécessaire par la Guerre, ou bien de spécifier qu'à l'expiration du premier contrat la fabrication continuera, durant le laps de temps fixé par l'administration, la différence entre le prix courant des mêmes fournitures et leur prix de revient réel à l'usine considérée étant partagée dans une proportion à déterminer (moitié, par exemple), entre l'État et l'industriel, celui-ci assumant, en fait, la direction de la fabrication, la Guerre contrôlant tous les éléments de sa comptabilité, et la part de bénéfice revenant à l'industriel étant payée avec des bons de la Défense nationale, remboursables à un an et non négociables. En outre, s'il s'agit d'une usine construite avec les fonds de l'État et dont la totalité de la production n'est pas réservée à la Guerre par le contrat, l'administration doit non seulement appliquer les principes précédents, mais encore exiger une participation dans les bénéfices que l'usine, payée par elle, procurera à l'industriel, pendant une période déterminée et au moins jusqu'à la cessation des hostilités. »

Ces propositions furent *approuvées* par le *sous-secrétaire d'Etat, le* 25 *septembre* 1915.

V. — *Critiques des propositions contenues dans la lettre de la Commission des Contrats en date du 22 septembre 1915.*

Les propositions contenues dans la lettre du 22 septembre 1915 doivent être *approuvées* dans leur principe. Elles sont l'application pratique de l'idée fondamentale développée plus haut : toutes les fois que l'État, en payant, d'une manière ou d'une autre, tout ou partie des dépenses d'installation et d'outillage, met définitivement dans le patrimoine d'un industriel une valeur pécuniaire, il est légitime, il est équitable que l'État stipule, en échange, des avantages. *En ce qui concerne la participation financière de l'Etat sous la forme de régie ou de subvention-commmandite, les propositions de la Commission des contrats peuvent, semble-t-il, être acceptées sans réserve.*

Toutefois, sur un point important, la lettre de la Commission des contrats soulève quelques observations et des réserves.

C'est en ce qui touche les avantages à stipuler par l'État *au cas de majoration notable des prix.*

A mon avis, les propositions de la Commission, pour cette hypothèse, étaient beaucoup trop rigides. Elles ne tenaient pas assez compte des considérations développées plus haut sur le procédé de la majoration notable des prix. Plus souples, plus conformes à la réalité, plus équitables sont les indications contenues dans un *avis ultérieur de la Commission des contrats, celui du* 16 *novembre* 1915, rapporté plus haut (supra, p. 148, note 2).

On ne saurait trop le répéter : le procédé de la majoration notable des prix est d'une analyse très délicate, d'un maniement très difficile. Étant donné l'incertitude des calculs, surtout en temps de guerre, il n'était pas aisé de faire admettre, par les industriels auxquels ces majorations de prix étaient consenties, qu'elles étaient un véritable apport de l'État dans l'entreprise et que l'État devait être considéré non pas comme un acheteur pur et simple de marchandises, mais comme un associé, un commanditaire de l'entreprise. Si donc l'administration se servait de ce procédé pour encourager la production nationale des munitions de guerre, elle devait s'attendre à des résistances très vives, et même à des refus très nets au moment où elle voudrait stipuler les avantages soi-disant correspondant à son apport, à sa commandite. *Elle courait le risque de décourager les industriels* (1). Dans le cas d'avance propre-

(1) C'est ce que n'a pas manqué de signaler la Commission des contrats de l'artillerie et de munitions dans son avis du 16 novembre 1915 : « C'est ainsi seulement (c'est-à-dire en n'ayant pas d'exigences exagérées pour l'évaluation de l'enrichissement procuré à l'industriel par la participation de l'État aux dépenses d'installation sous forme de majoration notable des prix) qu'il a

ment dite, de subvention proprement dite, de régie intéressée proprement dite, le rôle juridique et financier de l'État apparaissait très nettement, et il fut relativement facile de débattre les clauses se rattachant à ce rôle. Il n'en était plus de même lorsqu'il s'agissait de majoration notable du prix des fournitures.

Ce n'est pas à dire, d'ailleurs, que jamais, en aucun cas, le procédé de la majoration notable des prix des fournitures livrées à l'État ne devait être considéré comme une commandite et que la participation de l'État aux dépenses d'installation ou de développement de l'outillage n'aboutissait jamais à mettre définitivement une valeur dans le patrimoine de l'industriel. Si, de l'examen attentif des circonstances de l'affaire, il découlait que l'État était vraiment un associé commanditaire de l'industriel, alors, mais alors, seulement, il convenait de tirer de cette constatation les conséquences légitimes et équitables.

Voilà, à mon avis, l'importante réserve qu'il convient de faire sur les propositions contenues dans la lettre de la Commission des contrats en date du 22 septembre 1915.

Le Parlement eut la préoccupation de résoudre la difficulté. Mais, outre qu'il n'est pas bien sûr qu'il en ait vu tous les aspects, il lui était manifestement impossible de le faire dans un texte législatif, forcément très rigide.

Ceci nous amène à la loi du 28 septembre 1915.

VI. — *La loi du 28 septembre 1915 et la participation aux bénéfices*

La loi du 28 septembre 1915 formula dans les § 2, 3 et 4 de l'art. 9 une règle catégorique, dont le Parlement prescrivit l'observation *immédiate* par l'administration : « Les contrats donnant lieu à des avances devront, en outre, comporter le principe d'une redevance ultérieure fondée sur la valeur d'utilisation des installations conservées par les industriels, redevance dont le taux et la durée seront fixés soit à l'amiable, soit par voie d'arbitrage dans l'année qui suivra la cessation des hostilités. Il ne pourra être dérogé aux dispositions précédentes qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre. Un décret rendu en Conseil d'État déterminera la rédaction type des clauses à insérer à cet effet dans les contrats. »

été possible d'encourager les industriels et d'amener la multiplication des offres, qui est une question vitale pour le pays... Il serait dangereux, au point de vue des intérêts supérieurs de la Défense nationale, d'ajouter à cette mesure (ventilation des prix unitaires dans les marchés de façon à faire ressortir les parts afférentes à la matière première, à la fabrication, à l'amortissement) des conditions irritantes susceptibles de décourager la bonne volonté de notre industrie. »

L'idée qui est à la base de cette disposition n'est pas douteuse. Toutes les fois que l'État prend à sa charge, sous une forme quelconque, tout ou partie des dépenses d'installation ou de développement de l'outillage, l'administration doit stipuler de l'industriel un avantage corrélatif à payer à l'État. Elle doit en inscrire sinon toutes les modalités, du moins le *principe* dans le *contrat lui-même.* D'ailleurs, elle ne doit le faire qu'au cas ou l'installation conserverait, en définitive — pendant ou après la guerre — pour l'industriel intéressé, une *valeur vénale ou d'utilisation* des installations conservées par l'industriel.

Cette prescription est *très légitime* et *très raisonnable* (1).

On peut formuler, comme suit, *le régime établi par la loi du* 28 *septembre* 1915, *art.* 9 § 2, 3 et 4, *en ce qui concerne les avantages à réserver à l'Etat à raison de sa participation financière aux dépenses d'installation et d'outillage.*

Première règle. — Toutes les fois que, dans un contrat pour la fourniture d'engins de guerre au sens large du mot, l'Etat s'engage à payer, sous une forme quelconque (régie, subvention-commandite, majoration notable des prix), tout ou partie des installations ou de l'outillage, l'administration a l'obligation de rechercher, au moment même où le contrat est passé, si une valeur sera ainsi mise définitivement par l'État dans le patrimoine de l'industriel et quelle est l'importance de cette valeur.

Deuxième règle. — L'administration a ensuite l'obligation stricte de chercher et d'inscrire dans le contrat, comme contre-partie de cette valeur, *la combinaison qui procurera à l'Etat le plus d'avantages.* Naturellement, il est impossible de déterminer une combinaison uniforme, applicable à tous les cas : tantôt ce sera une clause de rachat par l'État après

---

(1) Il faut d'ailleurs faire les réserves les plus expresses sur la rédaction du texte législatif, à cause de l'incorrection manifeste de certaines des formules employées.

1° Le 2 de l'art. 9 a le tort de qualifier d' « avances » la participation financière de l'État aux dépenses d'installation et d'outillage ;

2° Le texte a aussi le tort d'appeler « redevance » l'avantage à réserver, dans tous les cas, à l'État. Il est évident que cet avantage ne devait pas, ne pouvait pas, dans tous les cas, être une redevance, c'est-à-dire une certaine somme d'argent ou une certaine quantité de produits à verser par l'industriel à l'État, périodiquement, pendant un certain nombre d'années. Il se peut que les intérêts de l'État et de l'industriel fussent mieux sauvegardés par d'autres combinaisons ; par exemple, le rachat par l'État, la reprise gratuite par l'État, la faculté de reprise par l'industriel, le paiement à l'État d'un capital par l'industriel, l'obligation par l'industriel de fournir à l'État une certaine quantité de produits, pendant un certain nombre d'années, à un prix déterminé, une diminution notable du prix de vente pour les commandes subséquentes, etc. ;

3° Le texte de l'art. 9 a encore le tort de *sembler* renvoyer après la guerre le paiement à l'État des avantages à stipuler. Il se pouvait, il était même désirable, que le bénéfice de ces avantages fût assuré à l'État *le plus tôt possible, au cours même de la guerre.* Exemple : diminution notable des prix des fournitures au cours de la guerre ;

4° L'article 9 semble croire qu'il était possible pratiquement d'inscrire, dans un contrat, le « *principe* » d'une redevance à déterminer ultérieurement : Il y a là un aléa que bien peu d'industriels voulurent courir.

la guerre (1), à un prix aussi peu élevé que possible ; tantôt la reprise pure et simple par l'État des installations après la guerre ; tantôt l'obligation pour l'industriel de payer après la guerre un capital (2) ; tantôt l'obligation pour l'industriel de payer après la guerre, pendant un certain nombre d'années, une certaine somme d'argent ; tantôt l'obligation pour l'industriel de fournir à l'État, soit pendant la guerre, soit même après la guerre pendant un certain temps, une certaine quantité de produits à un prix de faveur (3), etc., etc.

Ce sont les services techniques qui sont les mieux placés pour dire quelle est la combinaison la plus avantageuse. Il devront tenir compte de certaines considérations, en particulier des considérations suivantes :

1° Ne pas choisir la combinaison de reprise ou de rachat, lorsque l'État n'aura rien à faire des installations après la guerre ;

2° Ne pas stipuler facilement la fourniture, après la guerre, de produits à un certain prix : il se peut que le régime de la libre concurrence fasse tomber, après la guerre, les prix au-dessous de ceux qui auront été prévus ;

3° Stipuler, le plus possible, des *avantages réalisables immédiatement*, dès le temps de guerre : en particulier, diminution considérable des prix ultérieurs. C'est même la combinaison qui sera ordinairement la plus avantageuse pour l'État ; non seulement elle permettra de liquider tout de suite la situation, mais encore elle allègera les très lourdes charges que la guerre fait peser sur la trésorerie de l'État.

Troisième règle. — Autant que possible, l'administration et l'industriel contractant devront se mettre *tout de suite* d'accord sur toutes les modalités de l'avantage fait à l'État et les inscrire *dans le contrat.* Si l'on n'y parvient pas, l'administration et l'industriel se contenteront d'inscrire, dans le contrat, le *principe* et la *nature* de l'avantage, sauf à en faire déterminer l'importance, après la guerre, par des arbitres : ces arbitres devront prendre pour base de leurs calculs la valeur réellement et définitivement mise par l'État dans le patrimoine de l'industriel, cette valeur étant appréciée non pas d'une manière absolue, mais d'une manière relative par rapport à l'industriel considéré.

Il y avait là un vœu bien platonique du législateur. Il ne suffisait

---

(1) Exemple : Avis de la Commission des contrats du 16 novembre 1915, à propos d'un marché pour la fabrication d'obus : « Pour donner satisfaction, dans toute la mesure possible, aux besoins éventuels de l'État après la guerre, il y a lieu de stipuler la faculté, pour ce dernier, de reprendre le matériel et l'outillage en rachetant la part non amortie par lui, sur des bases d'ores et déjà fixées. »

(2) Exemple : marché (du Service de l'aéronautique) avec une société pour l'installation d'une usine d'oxygène comprimé, soumis à la Commission des contrats le 1er janvier 1916 : « Toutes les installations seront la propriété de l'État pendant toute la durée de la guerre et deviendront, après les hostilités, la propriété de la Société l'O. moyennant le rachat fixé à 125.000 francs ».

(3) Voyez la clause de location avec participation aux bénéfices après la guerre, rapportée en annexe (n° 7, p. 24 et 25) dans la note du Contrôle en date du 24 octobre 1915.

pas, en effet, au législateur d'édicter cette prescription pour qu'elle fût appliquée. Pour lui donner une valeur pratique, il fallait être deux. Or, il apparut tout de suite que les industriels ne voulaient pas courir les aléas inhérents à cette clause et s'exposer aux ennuis certains qu'un arbitrage probable ne manquerait pas de leur procurer.

Quatrième règle. — L'obligation ainsi imposée à l'administration est *stricte*. Lorsque l'administration estimera, pour une raison quelconque, qu'il n'y a pas lieu de stipuler d'avantage pour l'État, *elle devra provoquer un décret spécial*. Ce décret devra être délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le ministre des Finances et le ministre de la Guerre.

Le Parlement s'est fait illusion sur la valeur pratique de cette procédure : le Conseil des ministres n'a jamais engagé une discussion véritable sur les projets qui lui étaient soumis. La prescription de la loi n'a pas eu d'autre résultat que de retarder la passation des marchés. L'examen de la Commission des contrats eut une efficacité plus grande.

Cinquième règle. — Le régime établi par la loi du 28 *septembre* 1915 *est obligatoire pour l'administration depuis la promulgation de la loi, c'est-à-dire depuis le* 30 *septembre* 1915. Sans doute, la loi de 1915 renvoyait la rédaction des clauses types à un décret en Conseil d'État. Cela ne signifiait pas du tout que, jusqu'à cette rédaction, la mise en vigueur de la loi était suspendue. Cela voulait dire que, jusqu'à ce que le décret en Conseil d'État eût fourni à l'administration les clauses types, c'étaient les services de la guerre qui devaient rédiger ces clauses.

Cette solution ne fut pas adoptée (1) tout d'abord par l'adminis-

---

(1) Avis de la Commission des contrats du 4 décembre 1915 : « La Commission avait formulé un certain nombre de modifications à apporter, dont trois impératives, et les trois autres (parmi lesquelles une clause relative aux avantages à réserver à l'État à raison de sa participation aux dépenses d'installation et d'outillage d'une usine d'obus de 270 mm.) constituaient surtout, dans l'esprit de la Commission, des indications au Service en vue des marchés à venir. La Commission ne faisait, en ce qui concerne le présent marché, qu'inviter le Service à négocier pour les obtenir, mais sans qu'elles fussent obligatoires et que le sort du marché en dépendît. Par leur lettre du 1er décembre MM. B. et V. ont accepté..., mais ont déclaré ne pouvoir souscrire aux autres modifications (en particulier, reprise éventuelle par l'État des installations en fin de guerre.) Les modifications acceptées étant les seules péremptoires, le marché peut être approuvé, sans qu'il y ait lieu d'exiger les autres.. »

Il semble que le S. S. d'État de l'artillerie et des munitions ait partagé cette manière de voir : l'administration doit faire effort pour obtenir l'insertion de la clause ; si elle n'y parvient pas, on peut passer outre ; mais il importe de constater expressément et par écrit pourquoi ce résultat n'a pas été obtenu. Dans une note du 21 décembre 1915, adressée par le S.-S. d'État au directeur général des fabrications de l'artillerie, il est dit : « La Commission des contrats a toujours maintenu, comme la Direction du contrôle, que la part non amortie du matériel et de l'outillage, fût stipulée rachetable, à la volonté de l'État, à la fin des fabrications. C'est sur ce dernier point... qu'il me paraissait y avoir lieu de faire effort, pour obtenir une modification conforme du marché. Cependant vous me proposez de passer outre sur ce point pour une première raison — le profit très contestable, à votre avis, que l'État pourrait retirer de ce matériel et de cet outillage — et pour cette autre, qu'étant donné la durée déjà longue des pourparlers, il a été pratiquement impossible d'amener l'industriel à cette conception. Mais ces deux raisons me paraissent se contredire, car s'il ne peut

tration et par la Commission des contrats : la stipulation d'un avantage fut déclarée facultative pour l'administration. Celle-ci dut s'efforcer de l'obtenir. Lorsqu'elle n'y réussissait pas, elle constatait expressément et par écrit dans le dossier, pourquoi elle n'y avait pas réussi.

Le Conseil d'État ne mit aucune précipitation dans la rédaction des clauses types. Le décret ne parut qu'en 1916 (1).

En fait, il était bien difficile de satisfaire aux exigences du Parlement. Étant donné la très grande variété des situations, il n'était pas aisé de prévoir, longtemps à l'avance, toutes les clauses types pouvant convenir à toutes les hypothèses (2). Placés en présence d'une série de clauses types, les services administratifs se sont crus obligés d'en prendre une, même s'ils estimaient qu'aucune de celles qui leur étaient proposées ne convenaient à la situation à régler. Dans ce cas, l'industriel opposa de la résistance et même refusa de traiter. Ceci n'était pas de nature à activer la mobilisation industrielle, pourtant si désirable.

Conclusion

I. — *La légitimité du procédé financier des avances aux fournisseurs nationaux soit pour matières premières ou salaires, soit pour installation et outillage*, n'était pas discutable et ne fut pas discutée. Le procédé répondait à une nécessité économique. Somme toute, le *régime* de ces avances

---

être retiré de ce matériel et de cet outillage qu'un profit très contestable, on ne comprend guère la résistance de l'industriel à le reconnaître rachetable par l'État — et si, au contraire, l'industriel ne peut être amené à cette conception, c'est, sans doute, que la clause vaut la peine, pour l'État, que les représentants de ses intérêts insistent pour l'obtenir. Mais, quoi qu'il en soit du résultat obtenu, il importait de constater expressément et par écrit pourquoi il ne l'a pas été. » D'ailleurs le S.-S. d'État prenait soin d'ajouter : « Sur le point au fond essentiel visé plus haut — qui est la faculté laissée à l'État de reprise de la part des matériel et installations non amortie — je vous donne comme direction générale de prévoir cette clause dans tous les contrats pour lesquels des engagements contraires n'ont pas été plus ou moins implicitement pris. A partir de maintenant, je ne pourrai plus, dans ce cas, admettre l'excuse que l'industriel ne veut pas y consentir. »

(1) Le ministre de la Guerre décida, le 10 octobre 1915, qu'un projet de décret serait rédigé par une Commission, présidée par un contrôleur de l'Armée et comprenant des représentants du Conseil d'État, du ministère des Finances et de chacun des Services intéressés du ministère de la Guerre. La Commission fut constituée le 31 octobre 1915 ; elle se réunit le 4 novembre 1915, et présenta au ministre de la Guerre son rapport avec un projet de décret, le 30 novembre 1915 : « Le retard apporté à l'exécution de travaux de la Commission, est-il dit dans le rapport du 30 novembre 1915, tient à la complexité des problèmes soulevés par le texte de la loi. »

(2) La Commission instituée le 10 octobre 1915 par le ministre de la Guerre écrit très justement dans son rapport du 30 novembre 1915 : « La Commission ne se dissimule pas que la mission qui lui était confiée était des plus ardues. Si le principe de la redevance, visé par la loi du 28 septembre 1915, est facile à justifier, il est clair que, dans l'application, on se heurtera à des difficultés de tous genres qui ne manqueront pas d'appeler la critique sur les dispositions réglementaires qui seront prises, quelles qu'elles puissent être. Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pu que se conformer à l'ordre qui lui était donné ; elle a élaboré un projet de décret en s'en tenant aux trois prescriptions impératives de la loi : la redevance ultérieure, sa fixation dans l'année qui suivra la cessation des hostilités, son évaluation d'après la valeur d'utilisation. »

a été *satisfaisant dans son ensemble.* C'est du côté de l'*interprétation, par l'administration, des règles* posées par les textes qu'il y a eu des erreurs et des négligences, surtout au début. Les services n'ont pas toujours eu une juste conception de la défense des intérêts de l'État. Ils ont cru que l'*Etat était le banquier naturel des fournisseurs*, alors qu'il n'était qu'un banquier *tout à fait exceptionnel*, qui n'intervenait que parce que les autres banquiers ne pouvaient pas prêter de l'argent aux fournisseurs.

II. — D'autre part, lorsque les fournisseurs demandaient à l'État d'être leur banquier, *ils auraient dû payer les services de l'Etat* comme ils les auraient payés à un banquier et lui *fournir les garanties* qu'ils n'auraient pu refuser à un banquier. *C'était le devoir strict des services de le rappeler aux fournisseurs, au moment où ceux-ci réclamaient des avances.*

Par cette application du régime des avances, les services auraient fait tout de suite disparaître des abus indéniables.

III. — D'ailleurs, il n'en faut pas exagérer l'importance. La Commission des contrats du service des munitions insista pour que les services réclamassent aux fournisseurs des garanties sérieuses pour les avances qu'ils sollicitaient. *A partir de ce moment, les appels aux avances diminuèrent considérablement.* La stipulation générale et rigoureuse d'un intérêt à un taux au moins égal à celui que payait l'État pour se procurer les fonds d'avances, soit 5,75 à 6 pour 100, plus difficile à faire inscrire dans les contrats, eut aussi une grande efficacité.

Voilà pour les avances.

IV. — *Le principe de la participation financière de l'Etat aux dépenses d'installation et d'outillage des usines et fabriques nationales exécutant des commandes pour l'administration de la guerre, ne soulève pas davantage d'objections.* Cette participation fut une nécessité. Le *régime* de cette participation était beaucoup plus délicat que celui des avances, parce que les modalités de cette participation étaient très variées.

Les services devaient choisir le *mode de participation* qui entraînerait, pour l'État, les moindres charges financières. Les services devaient aussi réserver à l'État *toutes les garanties* pour que ces charges ne fussent pas faites sans utilité ni profit pour la Défense nationale. Enfin, ils devaient veiller à ce qu'*une valeur pécuniaire ne fût pas mise par l'Etat d'une manière durable dans le patrimoine d'un industriel* sans que l'État en retirât un avantage.

Par la force des choses, le rôle des services dans la solution de tous ces problèmes était beaucoup plus délicat que lorsqu'il s'agissait d'avances. Il était très difficile de fixer à l'administration, par des textes détaillés, une ligne de conduite immuable. Cette confiance qu'on fut amené à leur faire, les services ne l'ont pas toujours justifiée par un

souci extrême des grands intérêts publics qu'ils avaient à défendre. Ils auraient dû ne pas oublier que les forces financières de l'État n'étaient pas illimitées et que le devoir de tous les services était de réduire le plus possible les charges du Trésor.

V. — Enfin, il y avait une *question de moralité publique.* S'il était légitime que les fournisseurs réclamassent des bénéfices raisonnables sur les fournitures de guerre, il était absolument inadmissible que de grosses fortunes s'établissent aux dépens des contribuables et que, pour certains Français, la guerre fût non pas une épreuve, mais une source de profits excessifs. Le devoir de l'administration, lorsqu'elle passait des contrats de fournitures de guerre, était de veiller jalousement à ce que nul n'exploitât les besoins sacrés de la Patrie.

Mais en temps de guerre, il est bien difficile de faire comprendre aux bureaux que la question d'argent est capitale. Ils le reconnaissent volontiers en paroles ; mais ils agissent souvent comme s'il n'en était rien.

VI. — A vrai dire, s'il y a eu en France beaucoup d'abus et de gaspillages, il ne paraît pas que, dans les autres pays belligérants, les bureaux se soient montrés plus ménagers des deniers publics.

Section VI
Comptabilité des avances (1)

Primitivement, pour les avances remboursables faites aux industriels travaillant pour la Défense nationale en vertu du décret du 15 juillet 1915 et de la loi du 28 septembre 1915 (art. 9), les dépenses étaient effectuées par imputation sur les crédits budgétaires du ministère de la Guerre.

Mais au fur et à mesure que ces avances devinrent plus importantes, et comme il s'agissait d'avances remboursables, le gouvernement estima que ces dépenses n'étaient pas à leur place dans le budget. La loi du 27 janvier 1917 décida d'inscrire les avances consenties à un compte de services spéciaux du Trésor, et précisa les conditions de remboursement de ces avances. Cette loi est ainsi conçue :

« Article premier. — Les avances pour création ou développement d'installations ou d'outillage, dont l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 a réglé le mode d'attribution, peuvent être délivrées soit aux industriels avec lesquels l'administration de la guerre a passé des marchés, soit à ceux qui fournissent aux titulaires de marchés l'énergie nécessaire à l'exécution des commandes.

(1) Projet de budget pour 1922 (*Chambre*, 8 *juillet* 1921, n° 3.068). Exposé des motifs, p. 184 : — Projet de budget pour 1923; (*Chambre*, 31 *mars* 1922, *n°* 4.220) Exposé des motifs, p. 334.

« Ces avances sont remboursables par imputation sur le prix des fournitures ou par versements échelonnés dans les conditions fixées aux contrats.

« Dans le cas de versements échelonnés, la durée de remboursement ne devra pas excéder dix années après la conclusion du contrat.

« Art. 2. — Le ministre des Finances est autorisé à ouvrir, parmi les services spéciaux du Trésor, un compte intitulé « Avances remboursables à divers industriels par les besoins de la Défense nationale ».

« Art. 3. — Sont portées au débit de ce compte les avances pour création ou développement d'installations ou d'outillage qui ont été versées à des industriels depuis le 1er janvier 1915 et celles qui seront ultérieurement accordées en vertu de contrats passés par le ministre de la Guerre ou par le ministre de l'Armement et des Fabrications de guerre, conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 et de l'article premier de la présente loi.

« Seront portés au crédit du même compte les remboursements en capital effectués par les bénéficiaires des dites avances à partir du 1er janvier 1915.

« Le compte est divisé en deux sections :

« La première concernant les avances remboursables par imputation sur le prix des fournitures ;

« La seconde concernant les avances remboursables par versements échelonnés.

« Art. 4. — Le maximum des avances consenties ou à consentir en exécution de l'article 9 de la loi du 28 septembre 1915 et de l'article premier de la présente loi ne pourra dépasser la somme de 168.800.000 francs, à répartir comme suit :

Service de l'artillerie	130.000.000
Service des poudres	35.000.000
Service de l'aéronautique	3.500.000
Service du génie	300.000
Total égal	168.800.000

« Art. 5. — Le compte ouvert en vertu des dispositions qui précèdent sera clos à la fin de la dixième année qui suivra la cessation des hostilités. »

On l'a vu, de nombreux contrats furent passés avec des industriels, comportant des avances remboursables soit par précompte sur les mandats de fournitures, soit par versements échelonnés sur une durée ne dépassant pas dix ans.

Ce compte ne comportait plus à fin de la guerre aucune *dépense*, puisque le régime de la loi du 27 janvier 1917 n'avait plus aucune raison

d'être. Les *recettes* prévues chaque année correspondent aux annuités à encaisser d'après les contrats passés avec les industriels (6.061.128 francs).

Au projet de budget pour 1923, les opérations inscrites à ce compte spécial se présentaient comme suit (*en millions de francs*) (1) :

AVANCES (REMBOURSABLES) A DIVERS INDUSTRIELS POUR LES BESOINS DE LA DÉFENSE NATIONALE

(Décrets des 27 mars, 15 juillet 1915 ; lois des 28 sept. 1915 et 27 janv. 1917)

	Excédent des dépenses
Avances à rembourser par imputation sur le prix des fournitures	44,4
Avances à rembourser par versements échelonnés	17,2

Ce tableau ne fait pas connaître quel a été le montant exact des avances faites. Il n'indique que le solde du compte au 1er janvier 1922.

L'inventaire de décembre 1924 ne fait aucune mention de ce compte.

(1) Projet de budget pour 1923, *op. cit.*, p. 318 et 319.

CHAPITRE IV

La révision des marchés de la guerre

SOMMAIRE

Section I

Le problème à résoudre

Au lendemain de toutes les grandes guerres, on constate que, pressés par les besoins de la Défense nationale, les agents publics — souvent occasionnels — par négligence, inexpérience, légèreté, ont passé, avec des fournisseurs et entrepreneurs, des marchés très onéreux. Même lorsque des précautions ont été prises pour le contrôle de ces marchés, la pression des nécessités du service public de la Défense nationale a été telle que la question d'argent a été considérée par les agents publics comme tout à fait secondaire ; la fourniture, le travail ont dû être obtenus *à tout prix.* Les fournisseurs et entrepreneurs ont profité tous plus ou moins de cette situation. Ce sont les fournisseurs les moins scrupuleux qui ont fixé les prix, les autres en ont profité ; le nivellement des prix s'est fait ordinairement par en haut et non par en bas. De là des fortunes considérables acquises en quelques mois. C'est un ferment de démoralisation.

Pendant la guerre, les récriminations ne sont pas très vives, parce que l'État a besoin des fournisseurs. Mais une fois la guerre terminée, lorsque le public est mis en face des dettes formidables que l'État a assumées, les plaintes se multiplient. C'est un tolle général contre les fournisseurs de guerre. On cherche les moyens de réviser ces marchés

onéreux, de façon à alléger le fardeau des contribuables et à faire cesser le scandale des fortunes mal acquises.

Très ordinairement d'ailleurs, les possesseurs de ces grosses fortunes ont, par là même, une force politique assez grande pour contrarier les mouvements de l'opinion publique. Ils ont l'appui spontané de tous ceux qui ne veulent pas poser le précédent dangereux de la révision des marchés de fournitures de l'État. Enfin, ils ont les moyens pécuniaires suffisants pour exercer une pression sur les pouvoirs publics et sur la presse, pour réduire leurs adversaires à des manifestations oratoires ou épistolaires.

Il faut reconnaître d'ailleurs que juridiquement le problème n'est pas facile à résoudre. C'est toute la question de la lésion comme vice du consentement. *La lésion est-elle un vice du consentement en droit public*, alors qu'en droit privé français, la lésion n'est pas, en règle, un vice du consentement ?

Si la lésion est un vice du consentement, alors les contrats passés pendant la guerre et entachés de lésion *sont irréguliers*. Une loi nouvelle peut, pour faciliter le contrôle de la régularité des marchés, prescrire une procédure spéciale, organiser une juridiction compétente spéciale pour examiner la validité des centaines de milliers de contrats passés par les administrations publiques pendant la guerre. Cette loi ne règle, en réalité, que l'*avenir*. Elle ne touche qu'à des statuts, à des situations juridiques générales et impersonnelles. Elle ne touche pas aux actes conclus avant la loi nouvelle ; les contrats, irréguliers dès l'origine, restent irréguliers ; la loi nouvelle n'organise que les moyens de faire valoir plus facilement, plus rapidement, cette irrégularité.

Au contraire, si la lésion n'est pas un vice du consentement *en droit public*, alors une loi ne peut pas prescrire la révision des marchés. Ce serait déclarer irréguliers, après coup, des marchés qui, au moment où ils ont été conclus, étaient réguliers, non entachés d'un vice du consentement.

Dans le cas particulier des marchés administratifs, la difficulté juridique paraît encore plus grande, parce qu'elle s'aggrave d'une considération de fait : admettre le principe de la révision des marchés de l'administration, n'est-ce pas jeter la suspicion sur les agents publics qui les ont conclus ? Les marchés, en effet, n'ont été signés par les chefs de services compétents qu'après avoir été étudiés par les administrateurs, contrôlés par des commissions de contrôle. Tous ces agents sont-ils donc des incapables ou des fripons ?

Cette objection de fait n'a, en réalité, pas beaucoup de valeur. En temps de guerre, par la force des choses, certains services publics — ceux qui passent les marchés — sont gérés par un personnel de fortune,

des agents publics occasionnels, recrutés hâtivement. Lorsqu'il a été choisi à raison de sa capacité technique, ce personnel appartient au monde des industriels et des commerçants ; *parfois, il continue à faire des marchés avec l'Etat.* Toujours, il a des relations d'amitié, d'affaires, d'intérêts avec les fournisseurs et entrepreneurs de l'État. Il lui est bien difficile de défendre les intérêts publics avec toute l'énergie désirable. L'intervention de certains membres du Parlement, politiciens sans scrupules ou faibles, vient aggraver la situation. Tous ces faits incontestés ruinent donc l'argumentation souvent faite par les commerçants et industriels.

Ce n'est pas tout. Même si les agents publics font tout leur devoir, les circonstances de guerre ne leur permettent pas toujours de discuter sérieusement les prix. Pour que les prix fussent librement débattus et consentis, il faudrait deux conditions essentielles : 1° la possibilité pour l'État de renoncer complètement à la fourniture pour le cas où les prix demandés seraient excessifs ; 2° la possibilité de s'adresser à un concurrent.

Or, ces deux conditions font complètement défaut en temps de guerre.

Section II

Les marchés de la guerre en France

Dès que le Parlement français fut réuni à nouveau par le gouvernement à la fin du mois de décembre 1914, il s'inquiéta de la façon dont étaient conclus certains marchés. Dans les commissions des Chambres, plus rarement à la tribune, on dénonça quelques gros abus.

Pour maintenir la paix publique et ne pas exciter les classes sociales les unes contre les autres, on n'osait pas faire de scandale.

Néanmoins, de temps à autre, quelque abus par trop criant était révélé, qui révoltait le sentiment de justice.

C'est ainsi que, peu à peu, il s'est formé, dans la population, une conviction très solide, à savoir que la plupart des fournisseurs de guerre avaient abusé de la situation pour s'enrichir aux dépens de l'État.

I

Pour donner satisfaction à l'opinion publique, on prit une première mesure : on établit en 1916 un lourd impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre (loi du 1er juillet 1916).

Cet impôt a procuré au Trésor public (1) 12 milliards de francs papier environ, savoir :

	Millions de francs
1917	192.5
1918	521.5
1919	614.4
1920	2.937.1
1921	3.312.9
1922	2.066.1
1923	1.333.5

Mais cela ne suffisait pas, car l'impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre frappait indifféremment tous les marchands : fournisseurs de guerre ou non fournisseurs de guerre. De plus, l'impôt ne faisait aucune distinction entre les fournisseurs honnêtes et les autres. Il ne dévoilait pas les défaillances de l'administration.

II

A diverses reprises, des députés socialistes réclamèrent des mesures de révision. Ainsi, dès 1916, le député Mistral demandait une révision générale des marchés de l'État.

Le gouvernement, sans contester les abus, estima dangereux de procéder, en pleine guerre, à une enquête de ce genre, qui risquerait d'effrayer les fournisseurs et de ralentir la production de guerre.

Au surplus, une période de guerre n'est pas favorable à un examen impartial des circonstances. D'ailleurs, le personnel d'investigation fait défaut.

Le Parlement français se résigna donc à faire procéder, par des commissions prises dans son sein, à des enquêtes sur tels ou tels marchés qui lui étaient signalés par certains de ses membres.

Encore aujourd'hui (1925), il existe, à la Chambre des députés, une commission chargée d'examiner les marchés conclus par l'État depuis le début de la guerre.

Des rapports très nombreux ont été rédigés au nom de ces commissions pendant et après la guerre (2).

Les résultats de ces enquêtes parlementaires ne peuvent évidemment

---

(1) Inventaire, *op. cit.*, Chambre, Documents, 1924, n° 441, p. 109 et suivantes.

(2) A titre d'exemples on citera les rapports de M. Paul Meunier (*J. O.*, Chambre, Doc. parlem., 1919, p. 2147 et suivantes) ; Valière (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 2591 et suivantes) ; Pierre Etienne Flandin (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3037 et suivantes) ; Mons (*J. O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3031) ; Mistral (*J.O.*, Chambre, Doc., 1919, p. 3069, etc.— Ces enquêtes se continuent. Par exemple, le 30 novembre 1922, le député Dupin a déposé un rapport sur des marchés d'achats de vins en Espagne en 1916 (Chambre, Documents, 1922, Session extraordinaire, n° 5.163). Certains rapports sont mentionnés à *l'Officiel* par leur titre, mais ne sont pas reproduits. Voyez, par exemple, les rapports du sénateur Chéron, 5 juillet 1921, nos 533, 534, 535, 536 (*J O.*, Sénat, 1921, Documents, t. II, p. 456).

pas être considérés comme équivalant à des constatations judiciaires.

Dans une étude objective, on ne peut qu'en dégager les tendances générales. Très ordinairement les conclusions de ces rapports sont défavorables à l'administration et aux fournisseurs : incurie, ignorance, d'une part, malhonnêteté de l'autre.

Voici des formules extraites d'un rapport écrit en 1922 (1), et qui reviennent souvent dans les documents de ce genre : « L'étude des conditions dans lesquelles l'administration de la guerre a procédé à des achats... en 1916, pour les besoins des armées en campagne, a permis de constater qu'à cette date, c'est-à-dire après un an et demi de guerre, la méthode d'achat de l'administration n'était pas encore bien assise, notamment en ce qui concerne l'application du principe de l'unité de la demande faite au nom de l'État et du choix du personnel acheteur ». « On a constaté que certains agents préposés à la réception étaient totalement incompétents, comme le soldat S., ce qui donne à penser que ce militaire avait été affecté à la mission d'Espagne à la suite d'une intervention en sa faveur. Le chef de la mission a dû demander son renvoi après trois mois d'essais. » « Le service du ravitaillement, pour ses achats à l'étranger, ainsi d'ailleurs que pour ses achats en France, aurait dû commencer par recueillir tous les renseignements nécessaires. Mieux renseigné, il eût confié ses services à des personnalités compétentes et non, comme on l'a constaté trop souvent, à un personnel administratif n'ayant pour lui que sa bonne volonté. »

La commission « regrette que les missions aient donné lieu, trop souvent, à des désignations qui n'avaient d'autre cause que le désir de favoriser des hommes en état de combattre et de les soustraire aux dangers du front, alors qu'ils étaient sans compétence aucune pour accomplir la mission dont on les chargeait ».

A coup sûr, il serait exagéré d'affirmer que tous les marchés de la guerre donnent lieu à des critiques de cette nature. Mais le nombre des opérations critiquables a été assez considérable pour créer, parmi les membres du Parlement, et même du gouvernement, la conviction qu'il était impossible de laisser sans sanctions tous ces abus, tous ces scandales.

Section III

Le projet de loi de 1920 portant révision des marchés de la guerre

Après les élections générales du 16 novembre 1919, la nouvelle Chambre des députés entreprit une liquidation de la guerre. Elle crut possible de régler la question des marchés de la guerre.

---

(1) Rapport Louis Dupin, 30 novembre 1922 (Chambre, Doc., n° 5.163 (achat de vins en Espagne, mission T.). Cpr. *Supra*, p. 145, note 1.

I

Le 24 avril 1920, le gouvernement soumit à la Chambre un projet de loi tendant à la révision des marchés de la guerre. C'était, disait-on de tous côtés, une opération de salubrité publique.

La Commission de la Chambre émit un avis favorable.

Et, dans une séance du matin, le 30 juillet 1920, en présence de quelques rares députés, la Chambre vota, sans discussion, l'un des projets de loi les plus importants qui aient été jamais soumis à un Parlement : celui de la *révision des marchés de la guerre.*

On peut affirmer qu'au point de vue *politique, social, économique et juridique,* il est peu de mesures dont les conséquences puissent être aussi graves.

Quant aux solutions adoptées par la Chambre, elles constituaient une mesure *révolutionnaire, absurde et inapplicable.*

D'après l'article premier, « les marchés de toute nature passés du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, par l'État, les départements, les communes et les établissements publics seront soumis à la révision ». Il en est de même pour « tous les marchés » relatifs à la reconstitution des régions libérées et à la liquidation des stocks, si ces marchés ont été passés *antérieurement* au 24 octobre 1919.

Tous les fournisseurs de l'administration, quels qu'ils soient — le projet de loi ne parle pas des entrepreneurs de travaux, mais sans doute ils sont aussi visés — devront, dans un délai d'un mois, faire, au ministère des Finances, une déclaration indiquant la nature de leurs marchés, le montant du chiffre d'affaires et des dépenses résultant de ces marchés, ainsi que les *bénéfices réalisés sur les dits marchés,* tant par eux-mêmes que par des *intermédiaires* dont ils devront fournir les noms et adresses.

Au cas où les fournisseurs tenus à la déclaration sont décédés, leurs *héritiers* sont tenus à la déclaration.

Les *courtiers intermédiaires* auront la même obligation de déclaration (le projet ne parle pas des héritiers de ces courtiers et intermédiaires).

A cette règle générale, une *seule* exception était faite pour les petits marchés : « Ne seront pas soumis *obligatoirement* à la révision les marchés passés par un même fournisseur, dont le montant total ne dépassera pas 100.000 francs. »

Cette formule bizarre signifie, sans doute, que si un même fournisseur avait passé plusieurs marchés qui, *totalisés,* dépassaient comme importance 100.000 francs, tous les marchés — *quelque minimes qu'ils fussent, considérés individuellement* — seraient soumis à la révision. D'autre part, même les petits marchés n'étaient dispensés de la révision qu'en principe. Ils *pouvaient* être revisés sur la demande de l'administration.

II

On voit quel était le champ immense d'investigation ouvert par le projet de loi.

Au point de vue matériel, il y avait là une besogne formidable, devant laquelle on reste épouvanté. Il faut beaucoup de temps pour examiner sérieusement un marché. Or, il a été passé, du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, des *centaines de milliers* de marchés. La Chambre décidait que tous ces marchés devraient être examinés *un à un* par un rapporteur, par un commissaire du gouvernement, par une commission, en vue de déterminer, non pas s'ils s'étaient corrects, mais si le bénéfice réalisé *ne dépassait par* 10 pour 100 *du montant du marché,* ni 10 pour 100 *du capital investi ou engagé dans l'entreprise.* Pour les courtiers ou intermédiaires, le bénéfice maximum déclaré licite variait de 1/2 pour 100 à 2 pour 100, suivant l'importance des marchés. Il semble que le bénéfice devait être apprécié, en considérant l'*ensemble* des marchés d'un même fournisseur : c'est le bénéfice *moyen résultant* de cet ensemble qui devait être pris en considération.

Combien faudrait-il de décades pour venir à bout d'une pareille besogne ?

III

D'après le texte adopté par la Chambre, tout ce qui excéderait le bénéfice maximum ainsi déterminé ferait l'objet d'une condamnation au profit de l'État, du département, de la commune contractants. Cette condamnation serait exécutée au moyen de rôles nominatifs *exécutoires par provision nonobstant appel.* Les délais de paiement ne devraient pas dépasser dix années. Les sommes payées au titre de l'impôt sur les bénéfices de guerre viendraient en déduction des restitutions ordonnées.

Pour effectuer cette tâche de révision des marchés, il serait constitué, au chef-lieu de chaque région militaire, une ou plusieurs commissions, composées d'un conseiller à la Cour d'appel, président, et de fonctionnaires des différents services. Des membres des Chambres de commerce et d'agriculture, des conseillers prud'hommes ouvriers assisteraient aux débats de chaque affaire et pourraient présenter des observations.

Une commission d'appel, présidée par un conseiller à la Cour de cassation, et composée de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, de la Cour d'appel, etc., siégerait à Paris.

Tout ce personnel serait tenu au secret professionnel.

C'est fort bien. Mais chacun sait que si les impôts rentrent mal,

c'est faute de personnel ; si la justice a des retards formidables, c'est faute de personnel. Et l'on allait accabler tout ce personnel surmené de la révision des marchés ! C'était alors la rentrée des impôts et le cours de la justice complètement arrêtés ! Il fallait choisir.

Enfin — et ce n'est pas la moindre disposition — les commissions pourraient exiger la communication de tous documents *publics* ou *privés* nécessaires pour la révision des marchés. En particulier, les commissions de révision pourraient déléguer un ou plusieurs de leurs membres ou des experts pour prendre connaissance de la *comptabilité des fournisseurs, des intermédiaires, des sous-traitants, des coparticipants et prêteurs* ; la sanction était une amende de 100 à 50.000 francs, et un emprisonnement de huit jours à deux ans.

Voilà des sanctions qui ne manquaient pas d'énergie apparente !

Section IV
Les protestations des Chambres de commerce

A peine la Chambre des députés avait-elle voté le projet de loi présenté par le gouvernement, que les Chambres de commerce s'émurent.

I

Tout d'abord, la Chambre de commerce de Paris adoptant et convertissant en délibération un rapport présenté par M. Speyer au nom de la Commission des douanes et questions économiques, émit, dans sa séance du 20 octobre 1920, la protestation et le vœu suivants :

« La Chambre de commerce de Paris,

Considérant que le projet de loi tendant à la révision des marchés de toute nature passés, du 24 juillet 1914 au 24 octobre 1919, par l'État, les départements, les communes et les établissements publics, a été voté par la Chambre des députés le 30 juillet, sans qu'il ait été procédé à une discussion ;

« Considérant que ce projet porte la plus grave atteinte au principe fondamental de la non-rétroactivité des lois, sans lequel il n'existe plus de droit ni de sauvegarde pour les intérêts privés ;

« Considérant qu'il est indigne de l'État que soit alléguée une prétendue incapacité de droit à l'occasion des contrats qu'il a passés avec des particuliers ; qu'il est inadmissible qu'on l'abrite derrière l'incompétence de ses fonctionnaires pour obtenir la révision de ses marchés, alors qu'il lui était loisible et facile de s'entourer des capacités et des compétences nécessaires ;

« Considérant que les lois actuellement existantes, notamment celle relative aux bénéfices illicites, suffisent, quand il y a lieu, à l'exercice de toutes poursuites, à la répression de tous délits, à la réparation de tous dommages ;

« Considérant qu'il est injuste et dangereux de traduire devant une commission spéciale composée de fonctionnaires toutes les personnes, indistinctement, qui ont traité avec l'État, les départements, les communes et les administrations publiques ;

« Considérant que, abstraction faite des personnes et des droits acquis, il serait contraire aux intérêts sociaux et économiques français de jeter le discrédit sur des industriels et des commerçants, au risque de provoquer la ruine de leur entreprise et de nuire à la reconstitution du pays ;

« Considérant que le bénéfice est légitime ; qu'il ne saurait être taxé de façon arbitraire, que le savoir technique, l'habileté dans la direction, le degré d'initiative ou d'activité individuelle sont, dans la production ou dans la répartition, des facteurs essentiels qu'il est impossible de tarifer de manière uniforme, alors qu'en outre les risques encourus ne sont pas toujours identiques, d'une entreprise à l'autre ;

« Considérant que, dans les circonstances tragiques où se trouvait le pays, les représentants de l'État ont, d'eux-mêmes, dans le but de développer et d'intensifier la production, proposé des hauts prix auxquels correspondaient de hauts salaires ;

« Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu de tenir compte de ce fait que, dans la plupart des cas, les bénéfices ont profité à la nation par l'extension des usines et le perfectionnement de l'outillage ;

« Proteste énergiquement contre le principe de révision des marchés, tel qu'il a été adopté par la Chambre des députés ;

« Et émet le vœu :

« 1° Que le Sénat rejette ce projet ;

« 2° Que l'État, les départements, les communes et les établissements publics commencent par faire procéder, par leurs services, à l'examen des marchés, et que, si la nécessité d'une révision s'impose, toute réparation de préjudice soit, d'abord, poursuivie amiablement, puis, en cas d'insuccès, portée devant les tribunaux de droit commun. »

II

Une nouvelle protestation, de l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce, fut rédigée (8 novembre 1920).

Dans l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce, réunie le 8 novembre 1920, sous la présidence de M. Pascalis, président de la

Chambre de commerce de Paris, cent trente-deux Chambres de commerce étaient représentées. Un grand nombre de vœux furent émis, dont l'un concernait la révision des marchés de la guerre :

« Révision des marchés de guerre. — L'Assemblée, affirmant son désir de voir entreprendre la révision des marchés de guerre, notoirement entachés d'abus, et réprimer sans faiblesse tous les délits, mais préoccupée des dispositions contenues dans le projet de loi adopté par la Chambre des députés le 30 juillet 1920 ;

« Considérant que ce projet, en instituant la révision de tous les marchés passés par l'État, les départements, les communes et les établissements publics, porte gravement atteinte au principe d'ordre public de la non-rétroactivité des lois et à celui de l'irrévocabilité des conventions légalement formées ; qu'il fait peser, de la manière la plus injuste et la plus odieuse, la suspicion et une présomption de culpabilité sur toute une classe de citoyens en portant atteinte à leur crédit au risque de ruiner leurs entreprises ;

« Proteste énergiquement contre le principe de révision des marchés tel qu'il a été adopté par la Chambre, et émet le vœu : 1° que le Sénat rejette ce projet ; 2° que l'État, les départements, les communes et les établissements publics commencent par faire procéder, par leurs services, à l'examen des marchés et que, si la nécessité d'une révision s'impose, toute réparation de préjudice soit d'abord poursuivie amiablement, puis, en cas d'insuccès, portée devant les tribunaux de droit commun. »

Section V
Appréciation critique

Ces protestations soulèvent le problème *juridique* de la révision des marchés de la guerre. Y a-t-il eu vice du consentement ? Les règles juridiques ordinaires permettent-elles la révision des marchés ? C'est là un problème très difficile.

La Chambre de commerce de Paris résout la question par la négative avec des arguments juridiques, dont la valeur est parfois contestable par cela même que les circonstances de fait, sur lesquelles s'appuie la Chambre de commerce, ne sont pas celles qui existaient au moment de la passation des marchés.

Il est profondément regrettable que la Chambre de commerce de Paris ait cru devoir présenter certains arguments. L'Assemblée des présidents des Chambres de commerce a été plus correcte et son argumentation est plus défendable.

J'ai vu personnellement de très près des dizaines de milliers de marchés de fournitures et de travaux, conclus pendant la guerre. *On peut*

affirmer que, dans de très nombreux cas, l'Etat n'a pas été libre de discuter les prix. Loin de moi l'idée de soutenir que *toujours*, pour *tous* les marchés sans exception, les fournisseurs aient été des exploitateurs et des forbans ; ce sont là déclamations de démagogue. Fort heureusement, il y a eu, en France, pendant la guerre, de nombreux fournisseurs honnêtes ; mais il faut reconnaître aussi que les circonstances ne se prêtaient pas, au cours des hostilités, à une discussion correcte des prix. Pour que les prix fussent *librement* débattus et consentis, il eût fallu deux conditions essentielles : 1° la possibilité pour l'État de renoncer complètement à la fourniture ; 2° la possibilité de s'adresser à un concurrent.

Or, ces deux conditions ont fait complètement défaut.

D'une part, il est arrivé souvent que des marchés très importants et *très onéreux* ont été passés dans des circonstances *tragiques*, sur une dépêche du généralissime réclamant immédiatement une certaine fourniture, sous peine de « catastrophe ». On peut penser quelle liberté de discussion restait aux agents chargés de la négociation des prix avec les fournisseurs.

D'autre part, chacun sait que le besoin de munitions de toute sorte était *tel qu'il n'y avait aucune concurrence* ; on allait relancer les fournisseurs, même les plus mal outillés ; on leur prêtait de l'argent pour construire une usine ou acheter de l'outillage ; on leur fournissait des matières premières et de la main-d'œuvre ; on les suppliait de produire le maximum, de se charger de commandes au delà même de leur capacité de production. *Le salut du pays était en jeu.*

Ceci posé, n'est-ce pas un phénomène économique bien connu que tout monopoleur tend naturellement à exagérer son prix, jusqu'au maximum de ce qu'il peut obtenir ? En d'autres termes, il n'y a pas de limites aux prix de monopole.

De nombreux marchés ont été passés dans ces conditions de fait. N'est-il pas erroné de parler maintenant *de la liberté d'action des agents de l'Etat, de la légitimité des bénéfices, du savoir technique, de l'habileté dans la direction, de l'initiative* ou de *l'activité individuelle, etc.* ?

Les bénéfices extorqués dans ces circonstances et dans ces conditions, furent non pas des bénéfices légitimes, mais des richesses mal acquises, un enrichissement des malheurs de la patrie. *Juridiquement parlant,* ces circonstances de fait doivent-elles être considérées comme sans aucune influence ?

On a lu, à la tribune du Parlement, un rapport (d'ailleurs non destiné à la publicité) dans lequel un ingénieur de l'État, membre d'une Commission des contrats, stigmatisait l'attitude rapace et intransigeante d'un fournisseur de la guerre. Le marché avait été *passé le couteau sur la gorge.*

Ce n'est pas un cas isolé. Dans bien des circonstances, la Commission

des contrats du ministère de l'Armement ne s'opposa pas, *vu l'extrême besoin de la fourniture*, à l'approbation d'un marché, malgré le prix très élevé exigé par le fournisseur, et tint à placer dans le dossier — *pour valoir ce que de droit* — une note constatant la rapacité et l'intransigeance du fournisseur (1).

N'est-il pas téméraire de prendre la défense de ces exploiteurs de la guerre ? Les fournisseurs honnêtes n'ont rien à gagner à confondre leur cause avec celle de ces gens-là.

Que dire, enfin, du bénéfice réalisé *par la nation* par l'extension des usines et le perfectionnement de l'outillage ? La vérité n'est-elle pas aussi et surtout que l'enrichissement a profité à l'industriel ou au commerçant fournisseur de la guerre ?

La légitimité d'une participation de l'État à cet enrichissement est-elle contestable ?

Le Parlement l'avait bien vu pendant la guerre. Lorsque, en 1914 et 1915, l'administration accorda à beaucoup d'industriels (en mauvaise posture financière) des avances de plusieurs millions pour leur permettre de constituer ou de renouveler leur outillage en vue des fabrications de guerre, elle le fit d'abord sans rien stipuler pour l'État ; l'imprudence de l'administration était telle qu'aucune garantie, aucune sûreté n'étaient exigées des bénéficiaires des avances. Il arriva même que, parfois, l'avance fut gaspillée sans que la moindre fourniture fût livrée à l'État. Bientôt, le scandale parut intolérable : et la loi du 28 septembre 1915, article 9, décida que le bénéficiaire de ces avances devrait, en premier lieu, donner des sûretés (hypothèque, nantissement de fonds de commerce), 2° payer un intérêt et 3° verser à l'état, *pendant un certain nombre d'années après la guerre*, une redevance, dont le quantum serait fixé dans l'année qui suivrait la cessation des hostilités : c'était la participation de l'État aux bénéfices réalisés par le fournisseur, grâce à l'outillage créé par le concours financier de l'État (2).

Dans la pratique, il a été très difficile de faire jouer cette dernière clause ; en fait, les industriels ont réussi bien souvent à ne verser que des redevances dérisoires, où même à n'en verser aucune. Il y aurait là une enquête intéressante à faire.

En résumé, la révision *générale* des marchés de la guerre est une opération très délicate ; sans doute même est-ce aujourd'hui une tâche pratiquement impossible. Mais qu'on ne proclame pas, *en termes généraux*, la légitimité d'opérations qui furent trop souvent des actes d'exploitation de la misère publique.

---

(1) Voyez *supra*, p. 145, note 1 ; p. 166 et suivantes.
(2) *Supra*, p. 153 et suivantes.

II

Pour les juristes français, le problème de la révision des marchés de la guerre soulève deux questions très délicates : celle de la lésion comme vice entachant la régularité des contrats, et celle de la non-rétroactivité des lois (1).

En fait, il n'est pas douteux qu'en temps de guerre beaucoup de marchés sont entachés de lésion. Mais cela ne résout pas la *question de droit* : la lésion, en droit public, est-elle un vice du consentement ? Pour ma part, je suis disposé à l'admettre. Les règles du droit privé ne forment pas un obstacle, car, en droit français, les règles du droit privé ne s'appliquent pas nécessairement au droit public : il faut toujours les combiner avec les nécessités du bon fonctionnement des services publics. Or, en temps de guerre, les agents publics sont en fait obligés, *pour assurer le bon fonctionnement des services publics de Défense nationale*, de passer des marchés sans pouvoir en discuter sérieusement les prix ou sans pouvoir résister aux prétentions excessives des fournisseurs qui abusent de leur monopole de fait.

Laissons de côté le mécanisme de la mesure prescrite par le projet de loi voté par la Chambre.

Ce qu'il y a à retenir, c'est que le gouvernement, en présentant le projet, la Chambre en le votant, ont estimé : 1° que la lésion est, en droit public, au moins en temps de guerre, un vice du consentement, et 2° qu'une procédure de révision ne viole pas le principe de la non-rétroactivité des lois.

III

Il ne semble pas d'ailleurs que le Sénat partage l'avis du gouvernement et de la Chambre. La commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de la Chambre n'en a pas encore délibéré (1925), et cela, malgré les rappels adressés par la commission des marchés de guerre de la Chambre des députés.

Le 7 avril 1922, cette commission rapportait favorablement un projet de résolution invitant le gouvernement à demander au Sénat de hâter le vote du projet de loi (2). Le Sénat a constamment opposé sa force d'inertie. Il est à peu près certain qu'une révision n'interviendra pas.

---

(1) Pour le développement de ces idées, voyez Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3e édition, I, *La technique juridique*, 1925, p. 132 et s.

(2) Rapport Dupin, 7 avril 1922, Chambre, Documents, n° 4.274.

CHAPITRE V

Les pouvoirs financiers conférés au gouvernement pour conduire la guerre

SOMMAIRE

Section I. — La pratique extra-légale en temps de crise.
Section II. — La loi du 5 août 1914 : abandon par le Parlement d'une partie de ses pouvoirs financiers.
Section III. — Larges pouvoirs conférés au Gouvernement. Comparaison avec le *vote of credit* anglais.
Section IV. — Les applications de la loi de 1914.
I. — Modification par le Gouvernement du budget de 1914 ; comptes spéciaux.
II. — Les crédits de confiance.
III. — Les crédits provisoires applicables aux troisième et quatrième trimestres de 1915.
IV. — Pratique des crédits trimestriels.
V. — Développement du contrôle parlementaire.
VI. — Résistance du Gouvernement et des bureaux.
VII. — Les états récapitulatifs de crédits.
Section V. — Le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées pendant la guerre.

En temps de paix, c'est au Parlement que, d'après les lois françaises, il appartient de donner les *autorisations de dépenses*, ou, pour employer l'expression technique, d'*ouvrir les crédits.*

Cette ouverture de crédits n'a lieu que d'après les deux règles fondamentales : de l'autorisation *préalable* à l'engagement des dépenses ; et de la *spécialité budgétaire* avec sa triple signification : 1° spécialité quant *aux objets des dépenses* (interdiction de faire des dépenses pour des objets non prévus au budget) ; 2° spécialité quant *aux sommes à dépenser* (interdiction de dépasser les crédits alloués) ; 3° spécialité quant à la *période de temps* pour laquelle la dépense est autorisée (interdiction d'appliquer les crédits à des dépenses appartenant à d'autres exercices financiers) (1).

Ces principes ne peuvent pas toujours être strictement suivis lorsqu'il s'agit d'assurer la conduite financière d'une guerre. La procédure législative est longue ; le contrôle du Parlement sur les dépenses ne peut être efficace que s'il est approfondi, minutieux, réfléchi. En temps de guerre, l'urgence des dépenses est telle, les dépenses sont tellement

(1) G. Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1922, *Théorie générale du budget*, p. 110 et suivantes.

imprévues, qu'il serait vain d'essayer d'en fixer à l'avance le montant *ne varietur* et d'en préciser l'objet définitif. Le gouvernement doit avoir une grande liberté d'action. C'est une nécessité contre laquelle les interdictions les plus précises ne pourraient absolument rien. Dans ces conditions, il convient d'élargir les pouvoirs du gouvernement en matière de *dépenses nécessitées par la guerre.*

D'ailleurs, *politiquement*, il convient, en ce qui concerne les dépenses, que le Parlement ne soit pas absolument dépouillé de son pouvoir de contrôle et d'autorisation. Il faut qu'il conserve le pouvoir de dire le dernier mot sur la conduite de la guerre et de briser un gouvernement qu'il estimerait nuisible aux intérêts nationaux.

Voilà la conciliation à faire, celle qu'imposent les nécessités de la guerre, et le maintien du principe fondamental du gouvernement du pays par le pays, de la conduite suprême de la guerre sous le contrôle souverain du Parlement.

Dès la déclaration de guerre, cette conciliation a été cherchée.

Le gouvernement demanda au Parlement de très larges pouvoirs pour engager des dépenses pendant la période de guerre, même *sans l'autorisation préalable des Chambres* et sans être tenu par la règle de la spécialité budgétaire.

Tel fut l'objet de la loi du 5 août 1914, *modifiant la loi du* 14 *décembre* 1879 *sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la Défense nationale.*

A la fin de décembre 1914, le gouvernement se fit accorder par la Chambre, sous la forme de six douzièmes provisoires applicables à l'exercice 1915, une autorisation en bloc de dépenser plus de 9 milliards de francs.

A la fin de juin 1915, sous la forme de trois nouveaux douzièmes provisoires, applicables à l'exercice 1915, fut donnée l'autorisation en bloc de dépenser 5 à 6 milliards de francs.

Ce fut, à partir de ce moment, la pratique suivie. Tous les trois mois les Chambres furent appelées à voter au gouvernement des crédits en bloc appelés douzièmes provisoires.

C'était une innovation.

En 1870-71, la situation avait été toute différente. Le gouvernement dictatorial de la Défense nationale avait réuni entre ses mains tous les pouvoirs. Il n'y avait pas de Parlement. Il n'y avait donc pas eu à déterminer les compétences respectives du gouvernement et des Chambres dans la gestion financière de la guerre (1).

(1) Cpr. Haristoy. *Les opérations financières de la France pendant la guerre de* 1870-71, dans *Revue de Science et de législation financières,* 1914, p. 389 et suivantes.

En 1914, les conditions politiques n'étaient plus les mêmes qu'en 1870. Le gouvernement et les Chambres ont des attributions nettement déterminées : les lois constitutionnelles de 1875, la loi du 14 décembre 1879, une longue tradition, enfin l'esprit démocratique assignent, en matière financière, la prépondérance au Parlement. Mais la guerre a des nécessités telles que le maintien strict, intégral, des principes généraux était une impossibilité manifeste. Il convenait donc de les modifier et de les adapter aux circonstances.

Section I
La pratique extra-légale en temps de crise

Il faut reconnaître d'ailleurs que, jusqu'alors, *même en temps de paix*, les gouvernements, tout en affirmant qu'en matière financière le dernier mot appartient au Parlement et que rien ne peut se faire sans la volonté des Chambres, en avaient pris quelquefois singulièrement à leur aise avec les règles de l'autorisation préalable et de la spécialité des crédits budgétaires. Il n'était pas sans exemples qu'ils eussent mis délibérément de côté les principes fondamentaux de notre organisation politique, lorsqu'ils avaient estimé que la chose était utile pour le pays.

Les exemples sont même tellement nombreux que l'on pouvait en faire la théorie, et dire qu'en France, *en cas de crise*, le gouvernement engage des dépenses additionnelles sans demander au Parlement les crédits préalables (1) et sans se considérer comme lié par la règle de la spécialité.

Tout au plus sollicitait-t-il, avant d'*engager* la dépense ou même de la *payer*, l'assentiment de la commission du budget de la Chambre et de la commission des Finances du Sénat, ou du président et du rapporteur général de ces commissions. C'est ce qu'on appelait une ouverture *clandestine* de crédits. Une fois la crise passée, lorsque le gouvernement pouvait, sans compromettre la sûreté nationale, publier l'opération effectuée, les ministres expliquaient leur conduite et demandaient aux Chambres un *bill d'indemnité*. C'est ainsi que les choses s'étaient passées en 1898 lors de l'incident de *Fachoda*, et en 1905-1906 pour la crise du Maroc (2).

Il semble même, qu'à une certaine époque (1897), des faits beaucoup plus graves aient été accomplis.

Le 5 février 1915, le grand journal conservateur *Le Temps* revendi-

(1) Cette théorie est aujourd'hui expressément consacrée par une loi de 1922.

(2) Voyez sur ces incidents : Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 434 et suivantes et dans *Rev. Sc. Lég. Fin.*, 1906, p. 21 et suivantes ; 1907, p. 5 et suivantes ; 1913, p. 126 et suivantes.

quait comme un titre de gloire pour certains hommes politiques non seulement le fait d'avoir osé engager, sans l'autorisation préalable des Chambres, une dépense de 30 millions de francs pour la fabrication rapide du canon de campagne 75, mais encore celui d'avoir obtenu des Chambres une ouverture rétrospective de crédits sans leur faire connaître l'objet de ce crédit (1).

Ce qu'il faut critiquer, ce n'est pas l'engagement, dans les crises nationales très graves, de dépenses sans crédit et au delà des crédits ; il y a là des illégalités regrettables, mais parfois inévitables, auxquelles un gouvernement doit se résigner. Ce qui est inadmissible, c'est que l'illégalité soit suivie — même avec les intentions les plus louables — de dissimulation, de réticences, de manœuvres destinées à surprendre la confiance des Assemblées politiques.

C'est d'ailleurs ce qu'ont très bien compris les ministres qui étaient au pouvoir au moment de la déclaration de guerre. Ils n'ont pas voulu assumer la responsabilité d'engager les dépenses de guerre au mépris de tous les principes budgétaires. Ils ont demandé au Parlement une modification de ces principes, un régime nouveau adapté aux circonstances nouvelles résultant de la guerre.

C'est l'objet de la loi du 5 août 1914.

Section II

La loi du 5 *août* 1914 : *abandon par le Parlement d'une partie de ses pouvoirs financiers*

Dès la déclaration de guerre, le gouvernement demanda au Parlement de desserrer les règles quelque peu étroites de l'autorisation préalable du Parlement et de la spécialité des crédits budgétaires : ces règles, bonnes pour le temps de paix, sont, affirma-t-il, manifestement impraticables en temps de guerre (2).

Afin d'avoir les mains libres au point de vue de l'engagement des dépenses pour la conduite des opérations de guerre, le gouvernement fit voter la loi du 5 août 1914, *modifiant la loi du* 14 *décembre* 1879 *sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la Défense nationale.*

---

(1) *Le Temps*, n° du 6 février 1915, page 1, article intitulé *Ceux à qui l'on doit le* 75. Cpr. Illustration, 10 février 1915. Gaston Jèze, les *Finances de guerre de la France*, 1915, t. I, p. 86 et suivantes.

(2) En Angleterre, une solution analogue se trouve dans la pratique des votes of crédit. Voyez Gaston Jèze, *Les votes de crédit*, dans la *R. S. L. F.*, 1915, p. 27 et suivantes. Cpr. aussi une solution analogue adoptée par l'Italie lors de la déclaration de guerre à l'Autriche, loi « des pleins pouvoirs » (mai 1915) ; et aussi par la Suisse (loi du 3 août 1914 ; *Bulletin de statistique et de législation comparée*, janvier 1915, p. 215 et suivantes).

En voici le texte :

« Article unique. — L'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décret pendant la prorogation des Chambres, est complété ainsi qu'il suit :

« Toutefois, en cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, les crédits supplémentaires et extraordinaires nécessaires aux besoins de la Défense nationale, même s'ils correspondent à des services autres que ceux visés au premier alinéa du présent article, ou s'ils sont destinés à la création d'un service nouveau, pourront, en cas d'absence des Chambres, être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des ministres.

« Ces décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés et autoriseront, s'il y a lieu, la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. Ils devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres. »

Pendant six mois, cette loi servit de base au gouvernement pour l'ouverture des crédits, l'engagement des dépenses de guerre, la création et la réalisation de ressources extraordinaires.

Pourtant, *ce texte était inconstitutionnel. Ce texte était juridiquement inexistant.*

Ce n'est pas qu'il contînt un principe contraire à la Constitution. C'est tout simplement parce qu'il n'avait pas été adopté par le Parlement dans les formes constitutionnelles. Il s'agit donc d'une véritable *inexistence juridique.*

Dans la hâte avec laquelle, le 4 août 1914, les Chambres votèrent les lois de guerre, une erreur grave de procédure fut commise. Le texte voté par le Sénat n'était pas le même que celui adopté par la Chambre des députés : il en différait sur trois points essentiels. Le texte promulgué par le président de la République était celui approuvé par la Chambre des députés. Le texte publié le 5 août n'avait donc été voté que par une seule des deux Chambres (1).

Or, c'est un principe élémentaire, incontestable et incontesté, qu'une loi n'est constitutionnellement régulière que si les deux Chambres ont adopté exactement le *même texte* et que si le texte approuvé par les deux Chambres a été promulgué sans modification aucune par le président de la République.

---

(1) Pour la démonstration de cette irrégularité, voyez Gaston Jèze, *Les Finances de Guerre de la France*, t. I, 1915, p. 92 et suivantes.

Section III

Larges pouvoirs conférés au gouvernement. Comparaison avec le vote of credit *anglais*

Quoi qu'il en soit, la loi du 5 août 1914 fut appliquée comme si elle avait été constitutionnellement votée.

Quel fut au juste le partage de pouvoirs opéré par cette loi entre le gouvernement et les Chambres en matière financière ?

I

Au premier abord, le texte semblait consacrer l'*abandon entre les mains de l'Exécutif des pouvoirs financiers du Parlement, en matière de dépenses publiques.*

1° Le gouvernement, en cas de mobilisation, avait le pouvoir d'ouvrir seul, sans le concours préalable du Parlement, et sans spécialisation budgétaire fixée par les Chambres, tous les crédits nécessaires aux besoins de la Défense nationale ;

2° Ce pouvoir était accordé dans les termes les plus larges et les plus généraux :

a) Le gouvernement pouvait ouvrir des crédits pour une *somme indéterminée* : « *Les crédits... nécessaires aux besoins de la Défense nationale* », porte la loi du 5 août 1914. Il y a là une différence très importante avec le *vote of credit* anglais, qui est une ouverture de crédits *en bloc*, pour une somme *déterminée* ;

b) Non seulement le pouvoir était indéterminé dans son *quantum*, mais encore il était, en quelque sorte, indéterminé dans son *objet* : il fallait, mais il suffisait qu'il s'agît de dépenses *nécessaires aux besoins de la Défense nationale.* On remarquera qu'il n'est pas dit « nécessaires à la conduite des opérations militaires ». Les « besoins de la Défense nationale », c'est là une expression tout à fait large, qui comprend les dépenses militaires proprement dites, mais aussi les secours aux familles des mobilisés, les secours aux réfugiés, les prêts d'argent aux puissances alliées, les dépenses pour le ravitaillement de la population civile, etc.

Et c'est ainsi que, par application de la loi de 1914, les décrets du 4 octobre, du 12 novembre et du 8 décembre 1914 ouvrirent aux ministres du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, au titre du budget annexe de la *Caisse nationale d'Epargne* pour l'exercice 1914, des crédits supplémentaires. De même, les décrets du 12 novembre et du 8 décembre 1914 ouvrirent au ministre des Finances, au titre du bud-

get annexe des monnaies et médailles pour l'exercice 1914, des crédits supplémentaires.

c) Le pouvoir existait non seulement pour les dépenses *supplémentaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire pour des dépenses additionnelles pour tous les objets ou services *prévus au budget*, qu'il s'agît de crédits *limitatifs* ou de crédits *évaluatifs*, mais encore pour des dépenses *extraordinaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire des dépenses pour objets ou services non *prévus au budget*, qu'il s'agît de *dépenses nouvelles* une fois faites, ou de *services nouveaux* durables et permanents ;

3° Enfin, et c'est là l'une des caractéristiques du système, ce pouvoir existait *de plein droit*. Il n'avait pas à être sollicité des Chambres par le gouvernement. Il était inscrit dans une loi *générale et permanente*. C'est une autre différence avec le *vote of credit* anglais qui, lui, est une autorisation particulière de dépenser une certaine somme, accordée *chaque fois* au gouvernement par la Chambre des Communes ; le *vote of credit* une fois épuisé, le gouvernement doit obtenir de la Chambre des Communes un nouveau *vote of credit*. La différence est donc que le *vote of credit* oblige le gouvernement anglais, à intervalles plus ou moins longs, selon l'importance de la somme inscrite dans l'autorisation de dépenser, à s'adresser à la Chambre des Communes pour lui demander des crédits.

La loi française du 5 août 1914 consacrait un tout autre système. Dès la mobilisation, *de plein droit, pendant le temps où les Chambres ne sont pas réunies, le pouvoir illimité*, tels qu'il vient d'être décrit, existait au profit du gouvernement et devait être exercé par lui : il n'avait pas besoin d'être sollicité du Parlement.

Au premier abord, il semble que ce soient là des pouvoirs véritablement *dictatoriaux, excessifs*. Ils sont en désaccord complet avec l'esprit et les termes de la loi de 1879, dans laquelle le texte du 5 août 1914 a été inséré.

De fait, l'incorporation de ce texte dans la loi de 1879 n'était pas très heureuse. En effet, historiquement, la loi de 1879 est essentiellement une mesure de défiance envers l'exécutif (1) ; tous les termes en ont été pesés avec soin en vue de limiter la liberté d'action du gouvernement. Chacune de ses dispositions est une entrave apportée à l'Exécutif. Et voici que, brusquement, la loi du 5 août 1914 consacrait une renonciation très importante du Parlement à son pouvoir financier au profit de l'Exécutif. Et l'on inscrivait, à la suite d'un article notoirement hostile à l'Exécutif, une disposition de confiance.

---

(1) Sur ce point Gaston Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 428 et suivantes ; Gaston Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1922, *Théorie générale du Budget*, p. 151 et suivantes.

Cette bizarrerie s'explique par les conditions historiques dans lesquelles fut votée la loi de 1914. Il fallut improviser ; on a fait vite et pour le mieux ; faute de temps, on rédigea un projet très simple. Comme la loi sur les crédits additionnels est celle de 1879, on ajouta un paragraphe à cette loi, sans se demander si l'ensemble ne serait pas incohérent. Tout cela est, d'ailleurs, excusable.

Cette loi du 5 août 1914, malgré les prétentions de ses rédacteurs d'en faire une loi définitive, un complément permanent de la loi de 1879 (1), n'était qu'un expédient, une mesure de circonstance : elle était en contradiction manifeste avec l'esprit général de la loi de 1879.

II

D'ailleurs, il ne faudrait rien exagérer.

La loi du 5 août 1914 entourait le pouvoir du gouvernement de certaines limitations, dont quelques-unes étaient très sérieuses, d'autres de pure forme.

1° Une limitation très importante, c'est que le gouvernement pouvait seulement ouvrir des crédits *supplémentaires ou extraordinaires* au sens technique du mot, c'est-à-dire *des crédits additionnels.* Des *crédits additionnels* supposent qu'il existe *déjà des crédits principaux alloués par le Parlement.* Ainsi donc, en décembre 1914, au moment où le gouvernement manifestait encore envers le Parlement une grande défiance, il eût été non seulement contraire à l'esprit de la Constitution, mais encore contraire au texte formel de la loi du 5 août 1914, de commencer l'exercice financier 1915 sans que des crédits *généraux* eussent été demandés aux Chambres et accordés par elles. — Des crédits parlementaires étaient absolument nécessaires pour les *dépenses, même additionnelles, autres que celles nécessitées par la Défense nationale.* De plus, même pour les dépenses de la Défense nationale, la loi de 1914 n'accordait au gouvernement que le pouvoir d'ouvrir des *crédits additionnels. Une première* ouverture de crédits par le gouvernement — même limitée aux services de la Défense nationale — aurait été un véritable coup d'État. Plus simplement, la loi de 1914 ne permettait pas au gouvernement de ne convoquer le Parlement qu'après la fin de l'année 1914 (2). Le gouvernement finit par le comprendre ainsi. Après hésitation, tout à fait à la fin de décembre 1914 (22 décembre), il sollicita du Parlement des crédits provisoires pour six mois. C'était la base indispensable pour l'ou-

(1) Cette intention résulte des termes de la loi : « Toutefois, au cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités... » C'est une règle permanente pour le temps de guerre.

(2) La convocation pour le deuxième mardi de janvier 1915 était assurée par la Constitution elle-même.

verture ultérieure par le gouvernement de crédits additionnels pour es besoins de la Défense nationale.

En vertu du même raisonnement, il faut dire que, le Parlement ayant voté en décembre 1914 non pas un *budget annuel*, mais des crédits provisoires pour six mois, à la fin du premier semestre 1915, la base sur laquelle s'appuyait le pouvoir conféré au gouvernement par la loi du 5 août 1914 faisait à nouveau défaut, jusqu'à ce que le Parlement eût voté, à la fin du mois de juin 1915, trois nouveaux douzièmes provisoires. A la fin septembre 1915, la même situation se représenta.

Ces constatations sont de la plus haute importance politique. C'était l'affirmation du pouvoir suprême du Parlement de dire le dernier mot dans la conduite de la guerre, et de faire triompher sa volonté par le refus des crédits ou, plus exactement, par la menace du refus des crédits ;

2° Une autre limitation très importante — une des plus importantes, sans contestation possible — c'est que le pouvoir du gouvernement était suspendu pendant la présence des Chambres. Le texte est formel : « Les crédits... pourront, *en cas d'absence des Chambres*, être ouverts... par des décrets. » L'absence des Chambres, c'est la clôture régulière de la session des Chambres par le gouvernement et non pas l'interruption momentanée des séances par les Chambres elles-mêmes.

L'interprétation restrictive est celle qui fut adoptée par le gouvernement. Et ainsi la loi du 5 août 1914, inexistante juridiquement, n'a plus reçu d'application depuis la fin du mois de décembre 1914. En effet, la limitation apportée par les mots « en cas d'absence des Chambres » eut un résultat très curieux.

Le gouvernement, après s'être défié du Parlement jusqu'à la fin de décembre 1914, déclara, à maintes reprises, ne pas vouloir clore la session parlementaire, désirer la collaboration incessante des Chambres. Dès lors, les Chambres sont restées en session pendant toute la durée des hostilités. Il n'y eut plus que des interruptions de séances, des ajournements *spontanés*, et non des *prorogations par décret*. Dès lors, la loi de 1914 se trouva du même coup rendue inapplicable.

En est-il résulté une gêne pour l'action gouvernementale ? Non. Le gouvernement a demandé et obtenu des crédits provisoires considérables, calculés largement. Le Parlement comprit que le contrôle des Chambres, dans les circonstances de guerre, était forcément réduit, et que, par suite, la discussion des demandes de crédits devait être très rapide.

A la fin de l'année 1915, la loi du 5 août 1914 fut abrogée. On s'était aperçu enfin de l'inconstitutionnalité de la loi. Mais il parut dangereux de reconnaître ouvertement cette irrégularité. On préféra déclarer que

la permanence du Parlement étant désormais assurée, la loi de 1914 devenait inutile. Quoi qu'il en soit, le 30 novembre 1915, la loi de 1914 fut abrogée sans discussion (1).

Section IV
Les applications de la loi de 1914

Au lendemain de la déclaration de guerre, et jusqu'à la fin de 1914, il fut fait un grand usage de la loi du 5 août 1914.

I

Pendant les cinq premiers mois de la guerre, du début du mois d'août au 22 décembre 1914, les crédits ouverts par décrets (2) au titre du *budget général* (3) et soumis pour régularisation au Parlement s'élevèrent ensemble à la somme de 1.866.443.001 francs (4).

Lorsque les Chambres se réunirent le 22 décembre 1914, le gouvernement les saisit d'un projet de loi concernant la régularisation des décrets au titre du budget général de l'exercice 1914 et des budgets annexes. Ce projet fut adopté *sans discussion* par la Chambre des députés le 22 décembre. Le Sénat fit longtemps attendre sa sanction. Il ne la donna qu'à la fin du mois de mars 1915, en sorte que la loi régularisant les décrets rendus en Conseil d'État, d'août à décembre 1914, est du 29 mars 1915.

La procédure suivie dans cette circonstance est remarquable. Le gouvernement refusa de s'expliquer publiquement. Il déclara qu'il ferait un exposé aux commissions du budget et des finances. Afin d'entendre cet exposé, certains députés avaient demandé de permettre à tous les députés d'assister à la séance de la commission du budget au cours de laquelle le gouvernement s'expliquerait. Cette proposition, à laquelle le gouvernement était hostile, ne fut pas adoptée. Les renseignements furent fournis aux seules commissions du budget et des finances.

Le rapporteur de la commission du budget de la Chambre des députés affirma que les membres de la commission étaient satisfaits, que le gouvernement avait présenté à la commission du budget toutes les explications et justifications désirées (5).

---

(1) Voir Gaston Jèze, *Revue de Science et législation financières*, 1915, p. 722. Chambre, Séance du 15 octobre 1915 ; Sénat, 25 novembre 1915 (*J. O.*, Débats, p. 616 et suivantes).

(2) Voir les détails dans G. Jèze, *Les Finances de guerre de la France*, t. I, 1915, p. 109 et suivantes.

(3) Au titre des budgets annexes, il fut ouvert aussi des crédits.

(4) On admirera la précision à un franc près. C'est le triomphe de la bureaucratie.

(5) Rapport de M. A. Métin, 22 décembre 1914, n° 438, p. 4 : « Nous avons demandé toutes les

Depuis la réunion des Chambres, le deuxième mardi de janvier 1915, le gouvernement n'a plus usé des pouvoirs extraordinaires inscrits dans la loi du 5 août 1914.

C'est ainsi, par exemple, que la loi du 29 juin 1915, concernant l'ouverture et l'annulation de crédits sur l'exercice 1914 au titre du budget général (1), ne fait allusion, pour ratification, à aucun crédit ouvert par le gouvernement. De même, c'est par voie de projet de loi (nº 920), soumis au vote des Chambres, qu'il fut procédé à l'ouverture sur l'exercice 1915, au titre du budget général, de crédits additionnels aux crédits provisoires accordés pour le premier semestre du dit exercice. Le rapport fait par le député Métin au nom de la commission du budget, le 17 juin 1915 (2), ne relève aucun exercice du pouvoir financier inscrit dans la loi du 5 août 1914.

Le budget de 1914, voté par les Chambres le 15 juillet 1914, ne pouvait plus, une fois la guerre déclarée par l'Empire allemand à la France, être appliqué tel quel. Un budget de paix ne convient manifestement pas à une période de grande guerre nationale qui met en jeu l'existence même de la patrie. Une guerre de vie ou de mort apporte, dans un pays, des perturbations trop profondes pour que les services publics puissent continuer à fonctionner normalement et, par suite, à « dépenser » comme en temps de paix. Une modification radicale du budget de 1914 était indispensable.

En proposant la loi du 5 août 1914, le gouvernement avait bien demandé de larges pouvoirs de modifications du budget de 1914, mais uniquement en ce qui concerne l'*accroissement* des crédits pour dépenses déjà prévues, ou l'ouverture de crédits pour des services *nouveaux*. Ce texte exceptionnel ne pouvait pas être interprété comme donnant au gouvernement le pouvoir de bouleverser, sans le concours du Parlement, le budget général voté par les Chambres.

Pourtant, le gouvernement n'hésita pas à faire les modifications jugées indispensables, *sans d'ailleurs prétendre exercer les pouvoirs inscrits dans la loi du* 5 *août* 1914.

Ayant, au surplus, d'excellentes raisons pour agir ainsi, le gouvernement ne crut pas opportun de convoquer les Chambres afin de les faire collaborer aux modifications nécessaires. Il les opéra lui-même, *extra legem, contra legem* (3).

---

justifications de crédits qui nous ont paru nécessaires. — Les deux ministres de la Guerre et de la Marine ont été entendus par la commission. — Le droit de contrôle a été ainsi exercé *dans les formes que permettent les circonstances*. La Chambre comprendra que nous ne puissions, en pleine guerre, donner, dans un document public, des précisions sur des crédits destinés à la Défense nationale. »

(1) *J. O.*, 30 juin 1915, p. 4405.

(2) Chambre, Documents, nº 1021.

(3) En ce sens, le rapport de M. le sénateur AIMOND, 18 mars 1915, nº 102, p. 35 et suivantes.

Dans sa préoccupation d'avoir les mains libres, de ne pas être dérangé dans l'œuvre de Défense nationale par le travail harrassant des séances parlementaires, il prorogea même les Chambres (1).

Il n'hésita pas à assumer la responsabilité politique et morale la plus lourde qui puisse peser sur un gouvernement dans une libre démocratie : celle de gouverner en dehors de la loi, *extra legem*, *contra legem*, d'exercer des pouvoirs réservés par la Constitution au Parlement, en se promettant de faire ultérieurement couvrir sa responsabilité par des amnisties, par des bills d'indemnité.

En pareille circonstance, le gouvernement anglais n'a pas agi de même. La Chambre des Communes a continué à siéger, à contrôler le gouvernement, à exercer ses pouvoirs financiers.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement français, de sa seule autorité, en dehors de ses pouvoirs légaux, modifia le budget de 1914, tel qu'il avait été adopté par les Chambres (2).

On peut regretter que, dans sa défiance du Parlement, le gouvernement n'ait pas associé plus complètement les Chambres à ces réformes louables, et qu'il ait préféré assumer, en dépassant ses pouvoirs constitutionnels, toute la responsabilité de ces mesures financières excellentes, mais en dehors de sa compétence.

Au surplus, les irrégularités furent couvertes par le Parlement, au moyen d'une loi de ratification (loi du 29 mars 1915, art. 2).

II

A la fin du mois de décembre 1914, le gouvernement se résigna à convoquer les Chambres, afin de leur demander le vote des crédits généraux et l'autorisation de percevoir les impôts pour l'année 1915.

Le gouvernement dressa un *budget de guerre* pour six mois, en demandant aux Chambres de le voter d'extrême urgence, comme *crédit de confiance*. Au lieu de l'appeler *budget de guerre* ou *crédit de confiance*, le gouvernement préféra le présenter au Parlement sous le titre de « pro-

---

(1) Il n'est pas du tout certain que la conduite du gouvernement, dans cette circonstance, ait été constitutionnelle, légale ou simplement correcte. Le gouvernement prononça la clôture de la session extraordinaire ouverte le 4 août 1914, par simple décret paru à l'*Officiel*, sans le lire aux Chambres, en profitant de l'interruption des séances par l'ajournement *spontané* décidé par la Chambre et par le Sénat, et cela malgré les promesses faites, malgré les invitations adressées aux députés et sénateurs de venir à Bordeaux collaborer avec le gouvernement. — D'autre part, la loi du 3 avril 1878 reçut une interprétation tout à fait contestable : Lorsque l'état de siège a été proclamé, le gouvernement peut-il prononcer la clôture de la session ? La loi de 1878 ne suppose-t-elle pas le maintien des Chambres en session pendant toute la durée de l'état de siège, afin de contrôler le gouvernement ? Cpr. sur ce point l'étude du professeur Barthélemy dans *la Revue du Droit public*, p. 1915, p. 134 et suivantes.

(2) Pour les détails, voyez Gaston Jèze, *Les Finances de guerre de la France*, t. I, 1915, p. 113 et suivantes.

jet de loi portant : 1° ouverture, sur l'exercice 1915, des *crédits provisoires* applicables au premier semestre de 1915 ; 2° autorisation de percevoir, pendant la même période, les impôts et revenus publics ».

Ce titre n'était pas exact : il employait un libellé qui, dans la technique financière française, a une signification précise.

D'une part, les douzièmes provisoires ont essentiellement pour objet de donner aux Chambres le temps d'achever la discussion et le vote du budget général : ils sont accordés pour une très courte période : un mois, deux mois. Or tel n'était pas le cas : à la fin de 1914, le budget de 1915 n'était ni en discussion, ni en examen, ni même en préparation ; et le gouvernement demandait six douzièmes d'un coup, bien que les Chambres fussent à la veille d'entrer en *session ordinaire.*

D'autre part, les douzièmes provisoires ont essentiellement pour objet le maintien du *statu quo.* Or, ni au point de vue des *dépenses*, ni au point de vue des *recettes*, la loi du 26 décembre 1914 sur les crédits provisoires ne maintenait le *statu quo.*

Enfin, alors que les douzièmes provisoires fixent un bloc de crédits sans répartition en chapitres, le gouvernement, en déposant le projet général devenu la loi du 26 décembre 1914, présenta, en outre, une *répartition détaillée* des crédits en chapitres, tout en avertissant les Chambres que cette répartition n'avait pas de valeur légale.

En réalité, le projet du gouvernement, devenu la loi du 26 décembre 1914 et qui a servi de modèle pour la suite de la guerre, était un véritable *budget de guerre pour six mois*, non seulement pour les dépenses militaires, mais encore pour les autres dépenses. C'est d'ailleurs ce que laissait entendre le ministre des Finances dans son exposé des motifs (1), et c'est ce que déclarait nettement le rapporteur de la commission sénatoriale des Finances, M. Aimond (2) :

« Lorsqu'on demande aux Chambres des douzièmes provisoires, le projet de loi qui les contient se borne à dire que ces douzièmes sont *exactement calculés pour chaque mois d'après les chiffres du budget de l'année précédente*, rectifiés simplement dans quelques détails en raison de circonstances spéciales. Les projets de loi de cette sorte n'indiquent,

---

(1) Exposé des motifs de M. Ribot : « Le gouvernement a pensé que, dans la situation actuelle, il n'était pas possible de vous proposer un *projet de budget définitif pour l'exercice* 1915. Il nous semble superflu d'indiquer les raisons qui ne nous permettent pas de faire, à l'heure présente, des prévisions pour toute une année et de les soumettre, en suivant la procédure ordinaire, à la discussion et au vote des deux Chambres. Nous sommes donc obligés de vous demander des douzièmes provisoires. Vous estimerez sans doute avec nous que ces douzièmes doivent être calculés pour une période assez longue, de manière que les services de la Défense nationale ne soient pas astreints à vivre au jour le jour et puissent prendre en toute sécurité les mesures indispensables pour continuer la guerre avec toute l'énergie nécessaire. Nous vous proposons, en conséquence, de voter dès à présent six douzièmes ».

(2) Rapport du 23 décembre 1914, n° 480, p. 11.

du reste, *aucune distribution de ces douzièmes en chapitres budgétaires*, et c'est un décret du président de la République qui fait cette répartition. *Dans le projet actuel, le gouvernement a cru devoir nous faire connaître d'avance la répartition, par ministère et par chapitre, des sommes qu'il nous demande* ; de telle sorte que l'exposé des motifs du projet de loi fait apparaître ce dernier sous la forme d'un *véritable budget.* »

La solution française diffère donc très nettement de la solution anglaise. En Angleterre, le gouvernement a présenté, pour les dépenses autres que les dépenses de guerre, des *estimates comme à l'ordinaire.* C'est seulement pour les dépenses de guerre (militaires et autres) qu'il a adopté le procédé des *votes of credit*, c'est-à-dire d'un crédit de confiance en bloc, d'un montant assez élevé pour permettre au gouvernement de « financer » la guerre pendant un certain nombre de mois, la Trésorerie faisant la répartition de ce crédit selon ce qu'elle jugeait être utile à l'intérêt public (1).

Et même, en novembre 1914, le gouvernement anglais avait cru possible de maintenir les crédits militaires du temps de paix, les *votes of credit* n'étant disponibles que pour les dépenses additionnelles. D'ailleurs, on vit tout de suite que ce procédé était sans valeur pratique dans la guerre actuelle, et l'on décida, en février 1915, pour les dépenses militaires et de guerre, de supprimer les *estimates* ordinaires et de recourir aux *votes of credit* (2).

En France, le gouvernement demanda un crédit de *confiance générale.* pour *toutes* les dépenses publiques, civiles ou militaires.

Et c'est avec raison. La guerre, en France, avait complètement bouleversé tous les services publics. C'était une guerre de vie ou de mort, qui ne permettait pas aux services publics, même non militaires, de fonctionner normalement. La guerre les touchait *directement* d'une manière très sensible, et sans qu'on pût dire, à l'avance, dans quelle mesure. Il était impossible, dès lors, d'établir un budget sérieux, même pour les dépenses non militaires. Dans ces conditions, dresser un budget qui ne pouvait répondre à aucune réalité véritable, c'était faire un geste sans signification pratique, c'était donner un coup de chapeau déférent à une règle essentielle, fondamentale, indispensable à la bonne gestion des finances publiques, mais qui suppose, pour son application, la possibilité de *prévoir*, la possibilité de dresser, d'accord avec les Chambres, un programme d'action politique *précis.* Or, la guerre déjouait toutes les prévisions, quant à sa durée, quant aux charges qu'elle entraînait, quant

---

(1) Voyez Gaston Jèze, *Les Finances de Guerre de l'Angleterre*, *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 27 et suivantes.

(2) Pour les détails de cette procédure, voyez Gaston Jèze, *op. cit.*, *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 380 et suivantes.

à son contre-coup sur les services publics de tout ordre. Elle avait pour effet nécessaire de réduire l'action des Chambres et de développer celle du gouvernement. Dans ces circonstances, vouloir dresser un budget proprement dit *annuel*, même restreint aux dépenses non militaires, aurait été faire un acte vain. Or, en politique et en finances, ce qui est inutile est mauvais. Le gouvernement fut donc sagement inspiré en n'écoutant pas les conseils que certains lui donnaient. C'est avec raison qu'il adopta le procédé du *vote de confiance en bloc* pour tous les services publics, militaires ou non militaires.

Telle est la première caractéristique de la loi du 26 décembre 1914. Elle accorda au gouvernement un *crédit de confiance en bloc.*

III

Une autre caractéristique est la *participation très effacée des Chambres* dans l'élaboration de ce budget de guerre. Malgré l'importance des crédits accordés, malgré leur signification politique, la collaboration des Chambres fut aussi réduite que lorsqu'il s'agit de douzièmes provisoires proprement dits. Cela est remarquable.

En temps de paix, en France, le budget est, en effet, en très grande partie, l'œuvre des Chambres ; l'influence des commissions du bubget et des finances, l'action personnelle des députés et des sénateurs sont considérables : le droit d'amendement s'exerce largement, et même d'une manière tellement excessive qu'on a dû essayer de le limiter, de le réglementer afin de le restreindre (1).

Tel ne fut pas le cas pour ce premier budget de guerre. Le gouvernement demanda aux Chambres de ne pas faire d'amendement aux propositions du gouvernement.

Aussi les Chambres prirent-elles soin de décliner toute responsabilité, de laisser cette responsabilité tout entière au gouvernement. Le sénateur Aimond, dans son rapport (2), insista bien sur ce point.

Comment le Parlement a-t-il donc compris et exercé son pouvoir de contrôle financier sur les budgets de guerre présentés par le gouvernement ?

1° Dans un rapport fait le 22 décembre 1914 au nom de la commission du budget, le député A. Métin exposait comme suit la façon dont la commission de la Chambre des députés avait étudié le projet de douzièmes provisoires (3) :

---

(1) Gaston Jèze, *Le Budget*, 1910, p. 207 et suivantes. Gaston Jèze, *Cours de Science des finances*, 6e édition, 1922. *Théorie générale du budget*, p. 65 et suivantes.

(2) Rapport cité, n° 480, p. 11 et 12.

(3) Rapport du 22 décembre 1914, p. 3 et 4.

« On ne saurait donner, en temps de guerre, dans un document destiné à la publicité, des précisions sur les crédits destinés à la Défense nationale. Qu'on nous permette de dire simplement que le droit de contrôle a été exercé par votre commission du budget. La sous-commission nommée par elle pour surveiller l'emploi des crédits militaires et dont le président, le rapporteur général et le rapporteur du budget de la guerre sont membres, a fait une *enquête personnelle dans les divers services de la guerre* ; *elle a reçu tous les renseignements demandés par elle* ; *elle les a mis à la disposition de la commission, après en aoir préparé et présenté l'analyse.*

« Le tableau de la situation militaire apporté à la commission par son président, chargé par elle d'une enquête sur l'*état du matériel*, a été soumis à la commission et approuvé par elle.

« Tous les renseignements nécessaires ont été, d'autre part, demandés et obtenus du ministère de la Marine.

« Enfin, les ministres de la Guerre et de la Marine ont été entendus par la commission et ont répondu aux questions de ses membres. »

N'y avait-il pas, dans cet exposé, quelque exagération ? Est-ce en quelques jours qu'un budget de cette importance aurait pu être examiné sérieusement ? N'était-il pas excessif de donner à la Chambre des députés et au pays des affirmations aussi optimistes ?

Plus vraisemblable est, à cet égard, le rapport présenté au nom de la commission sénatoriale des Finances (1). Le sénateur Aimond expliqua quelle pouvait et quelle devait être l'attitude du Sénat en présence de la demande du gouvernement :

a) En réalité, déclara M. Aimond, ce n'est pas un budget proprement dit que le Sénat a à voter : c'est un *vote de confiance* qu'on lui demande, sous forme d'un crédit en bloc de plusieurs milliards de francs.

b) Le Sénat n'a actuellement ni le temps, ni les moyens de contrôler minutieusement cette demande : il doit faire confiance au gouvernement et réserver l'exercice de son pouvoir de contrôle pour plus tard ; il l'exercera au fur et à mesure des demandes de crédits supplémentaires. Pour le moment, il ne peut s'agir, pour le Sénat, que de poser aux ministres des questions, d'obtenir des éclaircissements sur quelques points particulièrement importants.

Une dernière observation doit être faite touchant les *crédits de confiance.*

Les crédits supplémentaires ou extraordinaires à ces crédits de confiance ont revêtu, à partir du mois de janvier 1915, un caractère *politique* tout particulier, qui s'est accentué à mesure que les Chambres

(1) 23 décembre 1914, n° 480.

affirmaient davantage leur prérogative de contrôle sur le gouvernement et réussissaient à faire reconnaître par le pays l'utilité et la nécessité de ce contrôle. Au lieu de comprendre, dans le *crédit de confiance global* (douzièmes provisoires), tous les crédits nécessaires à la marche de tous les services publics, le gouvernement prit l'habitude de détacher les crédits relatifs à des dépenses pour lesquelles le contrôle du Parlement devrait être obtenu séparément, à la suite d'un examen approfondi : de là, la présentation et le vote de nombreux crédits additionnels.

Un certain nombre de ces demandes séparées auraient parfaitement pu être évitées, le crédit de confiance *global* étant assez large pour couvrir ces dépenses et la règle de la spécialité budgétaire étant écartée. *Les crédits additionnels aux crédits provisoires* prirent un *caractère nettement politique,* par lequel s'affirmait le respect, par le gouvernement, des pouvoirs financiers des Chambres (1).

La prérogative du Parlement, si cavalièrement mise de côté par le gouvernement dans les cinq premiers mois de la guerre, n'était donc plus discutée. Le gouvernement reconnut et proclama lui-même, à maintes reprises, l'utilité, la nécessité de la collaboration des Chambres, utilité et nécessité qu'aucun démocrate sincère n'aurait jamais dû mettre en doute.

IV

Le précédent créé par la loi du 26 décembre 1914 servit de modèle lorsque, aux mois de juin et de septembre 1915, le gouvernement eut besoin de nouveaux crédits.

La force même des choses conduisit toutefois à apporter quelques modifications.

La progression des dépenses fut telle que non seulement, en juin 1915, un budget définitif ne pouvait pas être établi, mais encore que, pour les dépenses de guerre, la période de six mois parut beaucoup trop longue pour faire des prévisions exactes.

La guerre offrit, au point de vue financier, des surprises telles qu'une période de trois mois sembla la période maxima pour laquelle on pouvait établir des prévisions, et encore ces prévisions ne pouvaient pas être très précises.

Des déclarations en ce sens furent faites, le 16 septembre 1915, par

(1) Voyez, à cet égard, l'exposé des motifs du 3 juin 1915 (projet de loi portant ouverture de crédits provisoires pour le troisième trimestre 1915) : « Nous avons écarté — pour vous les soumettre prochainement dans un projet spécial et réserver ainsi la plénitude de votre droit de contrôle — les créations ou extensions de service que certains départements nous ont signalées comme indispensables... » Cpr. une formule analogue dans l'exposé des motifs du 16 septembre 1915 (projet de douzièmes pour le quatrième trimestre 1915).

le ministre dans l'exposé des motifs du projet de douzièmes pour le *quatrième* trimestre de 1915.

Le précédent était créé. On continua pendant toute la durée de la guerre. On ne revint à la pratique du budget qu'en 1920 et en 1921.

V

Lorsque l'on vit que la guerre durait au delà de ce que l'on avait cru tout d'abord, le contrôle du Parlement se fit plus actif.

Ce contrôle se manifesta, en premier lieu, par une spécialisation un peu plus grande des crédits budgétaires, sous la forme de *crédits additionnels spéciaux aux crédits provisoires* : le caractère politique de ces crédits fut accentué.

Le gouvernement omit volontairement de comprendre, dans les crédits de confiance globaux, les crédits relatifs aux dépenses entraînées par la création ou pour l'extension de certains services. Il le fit « pour réserver la plénitude du droit de contrôle du Parlement (1) ». Des projets spéciaux furent présentés pour l'ouverture de ces crédits.

Le contrôle plus actif des Chambres fut, en outre, marqué par une intervention plus énergique des commissions parlementaires et aussi, — mais dans une mesure beaucoup moindre — par un embryon de discussion générale publique.

Le Sénat revendiqua même très fermement ses pouvoirs financiers (2), et la commission des Finances fit valoir les bons résultats produits par son contrôle.

Tous ces points furent très nettement indiqués au Sénat, le 29 juin 1915 (3), par M. Aimond, rapporteur général de la commission des finances :

« Messieurs, à la demande d'un très grand nombre de nos collègues, la commission des finances reprend la procédure usitée antérieurement en matière de discussion financière. Son rapporteur général va donc, d'une façon aussi brève que possible, résumer les principales observations qu'elle croit devoir vous présenter à l'occasion des crédits qui vous sont demandés. »

Dans une autre partie de son discours prononcé au Sénat, le 29 juin 1915 (4), M. Aimond insista à la fois sur « la *reconnaissance par le gouvernement des droits de contrôle* des Chambres », et sur « le *rôle prépondérant des commissions* » dans l'exercice du contrôle financier :

---

(1) Exposé des motifs du 3 juin et du 16 septembre 1915.
(2) Rapport, Sénat, 3 juin 1915, n° 199, p. 4 et suivantes.
(3) *J. O.*, Sénat, Débats, p. 318.
(4) *J.O.*, Sénat, Débats, p. 321.

« *Par un accord tacite*, nous avons décidé que *le contrôle financier* qui vous appartient sur les actes du gouvernement ne *s'exercerait plus désormais à la tribune du Sénat, mais au sein des commissions* (1). Certains estiment même que ce contrôle ainsi réduit est superflu, qu'il faudrait le supprimer.

« Nous savons que telle n'est pas la pensée du gouvernement. Avec sa grande loyauté, M. le président du Conseil a bien voulu déclarer à la commission sénatoriale qu'il entendait que son contrôle s'exerçât jusqu'au bout, sans aucune interruption, et il a répété cette déclaration à la tribune, Du reste, qui pourrait se plaindre du contrôle de vos commissions ? Est-ce que les résultats n'en sont pas tangibles ?

« Quand leurs archives pourront s'ouvrir sans aucun inconvénient, on verra le travail considérable qu'elles ont accompli, on verra le concours qu'elles ont apporté à la Défense nationale.

« Quant à la commission des finances, au nom seul de laquelle j'ai le droit de parler, je dois dire que depuis longtemps elle apporte au gouvernement une collaboration efficace.

« Elle exerce d'abord un *contrôle préventif*. Les lois qui viennent devant vous ne sont-elles pas, pour ainsi dire, élaborées, remaniées par elle, d'accord avec le gouvernement, avant d'être soumises au Sénat ? Elle exerce d'ailleurs son contrôle d'une autre manière. N'est-ce pas l'honorable M. Ribot qui a dit à la Chambre des députés, hier :

« Il y a des dépenses qu'on peut réduire, et j'ai le devoir de le dire « à cette tribune. En dehors des dépenses militaires inévitables qu'il « faut consentir, il y en a d'autres qu'on fait trop largement. Quand on « vit presque uniquement sur l'emprunt, on est entraîné à penser qu'il « n'y a pas de limites et qu'on peut dépenser sans compter. C'est l'esprit « général qu'il faudrait modifier. Il faudrait que les intendants militaires « se convainquissent qu'ils ne doivent pas trop dépenser. »

« Pourquoi un homme aussi avisé, aussi averti que M. le ministre a-t-il donné, du haut de la tribune, cet avertissement ? *C'est parce qu'il connaissait les conclusions de la commission des Finances au sujet d'un grand nombre de dépenses que nous avons soumises au crible d'un examen sévère.*

« Par conséquent, vous voyez que le contrôle que certains critiquent est un contrôle nécessaire.

« Si j'osais le dire, messieurs, c'est une véritable émulation pour le mieux faire qui anime le gouvernement et vos commissions. Qui donc pourrait s'en plaindre ?

---

(1) Voyez aussi le rapport du sénateur Milliès-Lacroix, inséré dans le rapport de M. Aimond, 3 juin 1915, n° 199, p. 9) : « C'est dans cet esprit (d'économie) que votre commission des finances examine les crédits qui vous sont demandés et qu'elle exerce son contrôle, *qui, pour n'être pas publié dans ses détails, n'en est pas moins souvent efficace.*

« Gouvernement et commissions ne sont pas des forces divergentes ; ce sont des forces qui convergent vers un seul but : améliorer et renforcer la Défense nationale pour rendre certain le salut de la patrie. »

L'activité des commissions du budget et des finances apparaît dans les rapports rédigés par les rapporteurs généraux et particuliers de ces commissions. La lecture de ces rapports est tout à fait instructive. Encore tous les rapports ne furent-ils pas publiés, pour des raisons de sécurité nationale.

VI

D'ailleurs, à la Chambre des députés et au Sénat, on se plaignait de la mauvaise volonté des bureaux à répondre aux questions des commissions parlementaires.

La commission des finances du Sénat a souvent fait entendre des récriminations :

« Votre commission des finances, écrivait M. Milliès-Lacroix dans un rapport du 3 juin 1915 (p. 10 et s.) (1), s'occupe activement des conditions dans lesquelles sont passés les marchés ; elle a soumis déjà à M. le ministre de la Guerre les nombreuses observations que lui a suggérées l'examen de ces actes, notamment en ce qui concerne les fournitures de munitions.

« Elle continue ardemment ses investigations dans l'ensemble des services de la guerre ; *mais son œuvre s'accomplit lentement, en raison des lenteurs excessives apportées par les services à répondre aux questions et demandes d'éclaircissements faites par le rapporteur spécial.*

« Nous nous sommes déjà plaints de ces lenteurs dans notre rapport n° 102 ; *or elles persistent, comme si elles étaient l'application imperturbable d'un système délibérément voulu.* Des demandes d'éclaircissements, qui datent du mois de janvier, attendent encore les réponses, malgré les nombreux rappels que nous avons adressés. C'est ainsi, notamment, que nous ne sommes pas encore en mesure d'être éclairés sur les marchés de blé, de conserves de viande, de légumes secs, de tannage des dépouilles de bœufs abattus pour l'alimentation de l'armée, de tissus et d'effets d'habillement, etc., etc. Les services perdent, au lieu de gagner, à se cantonner dans l'inertie que nous leur reprochons. Ils incitent à la défiance le contrôle parlementaire qui, animé cependant

---

(1) Inséré dans le rapport de M. Aimond, 3 juin 1915, n° 199. Voyez aussi le rapport de M. Milliès-Lacroix, du 18 mars 1915, inséré dans le deuxième rapport de M. Aimond, 18 mars 1915, n° 102, p. 26 : « Nous avons été arrêtés par les *retards excessifs* que l'administration a apportés dans la production des documents dont nous lui avons demandé la communication. Bien des questions que nous lui avons posées sont encore, à l'heure actuelle, restées sans réponse... »

d'intentions bienveillantes, se trouvera forcément amené à induire d'un tel silence qu'on lui dérobe des choses qu'on à intérêt à lui cacher.

« Après nous être adressés au ministre de la Guerre, c'est au gouvernement que nous faisons appel. « Les Chambres et le gouvernement, « a dit M. le ministre des Finances, doivent apporter dans leur collabo- « ration le même esprit, un esprit de franchise, de loyauté et de con- « fiance mutuelle. » La collaboration du Sénat consiste dans l'exercice d'un contrôle impartial et loyal. *Ce n'est pas trop exiger que de demander que soient fournis à la commission des Finances* tous les moyens qu'elle réclame d'accomplir strictement sa mission. »

Citons encore les plaintes exprimées par M. Aimond, au nom de la commission des finances du Sénat, dans son rapport du 25 juin 1915 (1) :

« Le gouvernement a ainsi entre les mains les résultats d'un contrôle que nous exerçons dans des circonstances difficiles, eu égard à la résistance de certains bureaux et au souci que nous avons de ne rien faire qui puisse porter préjudice à la Défense nationale ; c'est vous dire que *notre responsabilité est dégagée* et que nous n'avons rien négligé pour enrayer les dépenses dont la nécessité n'apparaissait pas comme évidente. »

Les commissions du budget et des finances, conscientes de leur mission de contrôle et de leur responsabilité envers le pays, protestèrent donc énergiquement contre certains agissements de l'administration, qui faisaient trop bon marché des pouvoirs financiers du Parlement.

Cela est caractéristique de la transformation qui se produisit dans la force respective du gouvernement et des Chambres depuis le mois de janvier 1915. Il convient de signaler, à cet égard, le rapport présenté au nom de la commission des finances du Sénat par M. Milliès-Lacroix, touchant la fourniture de calottes métalliques et d'un casque en acier, dont il était question de doter l'infanterie (2).

« La commission du budget de la Chambre des députés s'est émue, écrivait M. Milliès-Lacroix, de voir introduire le casque dans l'habillement de la troupe, *sans que le Parlement ait été consulté. Nous partageons l'émotion de la Commission du budget.* Le casque est un effet nouveau. dont *la loi* ne permet la création qu'en vertu d'un texte législatif. Nous ne nous élevons pas contre le principe de son adoption ; mais *nous ne saurions admettre que de pareilles innovations aient lieu sans l'assentiment des Chambres.* Puisque le général en chef en a fait la demande, le 17 février, on aurait dû soumettre le projet au Parlement, comme le veut la loi.

(1) N° 226, p. 12.
(2) Rapport du 22 juillet 1915, n° 260, p. 95 et suivantes, et en particulier, p. 98 et 99.

Au surplus, c'est incidemment que la question est portée devant nous. M. le ministre de la Guerre a tout d'abord adopté la calotte protège-tête. *La dépense a été engagée sans crédit*, bien que l'administration ait adopté ce protège-tête en décembre 1914. Pourquoi n'avoir pas demandé les crédits à cette époque ? Aujourd'hui on nous présente la carte à payer : coût : 485.600 francs. Quant aux casques, il s'agit d'une dépense de près de 7.000.000. On ne nous demande pas aujourd'hui les crédits. Ce sera plus tard. *Ces procédés sont fâcheux.* »

VII

Avec le vote des crédits provisoires pour le quatrième trimestre de 1915, il avait été démontré que l'établissement d'un budget *annuel* proprement dit, pour l'exercice 1915. était impossible.

Néanmoins, étant donné l'habitude — excellente — de dresser des comptes *annuels*, le gouvernement eut la préoccupation de trouver une combinaison permettant de conserver les anciennes traditions.

En conséquence, il décida que, à la fin de l'année 1915, un projet de loi serait présenté au Parlement, dans lequel seraient inscrits *tous* les crédits provisoires déjà accordés, et aussi, sans doute, les recettes autorisées, avec une évaluation calculée d'après les recouvrements effectués.

Ce n'était pas un *budget après coup.*

Un budget est *essentiellement* un état de *prévision* et une autorisation *préalable.* Dès lors que cet état est dressé après coup, ce n'est plus un budget véritable. C'est un document ayant simplement la *forme* d'un budget ; plus exactement, c'est un *état récapitulatif des crédits accordés par le Parlement au cours de l'exercice écoulé.*

Encore une fois, l'utilité de cet état récapitulatif était grande. Cela permettait de voir d'un coup d'œil, pour l'année écoulée, le montant total des crédits alloués et des recettes, et d'en déduire l'équilibre ou plutôt le déficit.

Cela aussi devrait permettre de rédiger les *comptes* dans la forme accoutumée. Les comptes sont dressés par *exercice* : ils ont pour cadre et pour base le budget. Si, disait le gouvernement, le procédé de l'*éta récapitulatif des crédits* n'existait pas, il serait impossible de présenter les *comptes* dans les formes traditionnelles (1).

---

(1) M. Ribot, Exposé des motifs du projet de loi du 16 septembre 1915, portant ouverture de crédits provisoires pour le quatrième trimestre de 1915 : « Nous venons, *pour la troisième fois* vous demander, au titre de l'exercice 1915, *des crédits provisoires.* Ajoutés à ceux que vous nous avez accordés déjà, ceux que nous sollicitons présentement doivent satisfaire à l'*ensemble des besoins de l'année.* Le gouvernement se réserve de vous saisir ultérieurement *d'un projet de loi qui aura*

En fait, l'état récapitulatif n'a pas eu tous les avantages qu'on en attendait. En particulier, étant donné la désorganisation des services financiers, il a été jusqu'ici (1925) impossible de dresser tous les comptes de guerre (1).

Section V

Le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées du ministère de la Guerre, depuis l'ouverture des hostilités

Dès le début de la guerre, la commission du budget de la Chambre des députés se préoccupa d'une question qui présente un particulier intérêt pour la sincérité et la bonne exécution des budgets. C'est celle du *contrôle de l'engagement des dépenses* du ministère de la Guerre pendant la guerre (2).

La comptabilité des dépenses engagées du ministère de la Guerre, organisée avant la guerre, avait un double but :

1° Renseigner le ministre, responsable devant le Parlement, sur la situation des dépenses qui s'engagent ;

2° Prévoir les dépenses restant à faire jusqu'à l'achèvement de l'exercice.

Ainsi se trouvaient définis les deux objets du contrôle des dépenses engagées :

1° Ordre et régularité dans les comptes ;

2° Prévision.

Les règlements décrivaient la manière dont le contrôleur des dépenses engagées tenait un registre spécial, par exercice, chapitre et article.

Ils prévoyaient aussi par quels procédés et sous quelle forme cet agent établissait la situation mensuelle que son département devait faire parvenir au ministre des Finances, le 25 de chaque mois.

Dès les premiers jours de la mobilisation, les dépenses s'étaient multipliées. Le ministère de la Guerre décentralisa les marchés et prescrivit aux intendants de procéder à des achats sur place. D'autre part, le ministre donna des ordres pour acquérir les fournitures ou suppléments nécessaires, à n'importe quel prix. Toutes ces dispositions eurent pour conséquence l'abandon des méthodes pratiquées en temps normal en ce qui concerne les engagements de dépenses.

---

pour effet de convertir ces crédits provisoires en crédits définitifs ; d'arrêter le *total des dotations afférentes à l'exercice* ; de nous autoriser à poursuivre, pendant la période complémentaire, les opérations de recette et de dépense ; *de permettre enfin la présentation des comptes dans le cadre accoutumé.* »

(1) Voir *supra*, p. 23 et suivantes ; et p. 32 et suivantes.

(2) Voyez sur ce point le deuxième rapport de M. Métin sur le projet de loi concernant l'ouverture et l'annulation des crédits sur l'exercice 1914 (Chambre, 25 mars 1915, n° 784, p. 14 et suivantes).

Toutefois, il ne pouvait être question d'abolir tout contrôle, car c'eût été enlever toute base aux prévisions destinées à établir les demandes de crédits supplémentaires et à les justifier ensuite quand elles seraient présentées pour ratification des Chambres.

L'administration centrale fut donc amenée à donner des instructions pour organiser le contrôle.

I

Dans une note du 7 août 1915 (nº 5, 389-1/9), adressée par la Direction générale des services du matériel (1), il était dit, en ce qui concerne les services à l'intérieur (en dehors de la zone des Armées) :

« L'impérieuse nécessité de satisfaire sans délai aux besoins des armées empêche de continuer à se conformer strictement aux règles de la comptabilité des dépenses engagées.

« Il n'en est pas moins indispensable de mettre le ministre des Finances à même de réaliser les moyens de paiement des dépenses au fur et à mesure qu'elles s'engagent et de les réaliser chez les payeurs intéressés.

« La Direction du contrôle demeure chargée de centraliser les renseignements à fournir à cet égard à l'administration des Finances.

« En conséquence, chaque fois qu'une Direction administrative donnera un ordre de commande, prescrira un achat, ou, d'une façon générale, engagera une dépense, elle devra remettre immédiatement à la Direction du contrôle une fiche indiquant la nature de la dépense, le montant évalué aussi approximativement que possible, la date et le lieu du paiement.

« Cette prescription s'applique aussi bien aux paiements à faire sur le territoire national qu'en pays étranger. »

Mais ces prescriptions ne furent pas observées par les services.

II

Aux armées, l'article 108 *bis* du règlement du 3 avril 1869 donnait aux généraux en chef la faculté de délivrer des autorisations de dépenses.

Ces autorisations, établies en double expédition, par exercice et par ordonnateur, sans distinction de chapitre, devaient être adressées en même temps aux ordonnateurs (corps de l'intendance) et aux payeurs (payeurs aux armées).

Les ordonnateurs secondaires (intendants et sous-intendants)

(1) *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 526 et suivantes.

délivraient ensuite les mandats de paiement dans les limites des autorisations qu'ils avaient reçues. Les paiements étaient effectués par les payeurs aux armées.

Pour régulariser l'opération, il convenait que les autorisations de dépenses fussent régulièrement enregistrées et donnassent lieu, dans le plus bref délai possible, à la délivrance d'ordonnances ministérielles de régularisation.

Au début de la période des hostilités, les bordereaux d'émission de mandats que durent envoyer les officiers du corps de l'intendance à l'administration centrale ne parvenaient pas régulièrement à cette dernière. Celle-ci ne pouvait donc que difficilement suivre les dépenses. Le ministre de la Guerre ne se trouva donc pas en mesure de justifier ses prévisions de crédits, comme le lui demandait la commission du budget en vertu du droit de contrôle du Parlement.

La commission du budget se rendit compte de cette situation dès que la reprise de ses travaux l'eut amenée à porter son examen sur les dépenses de la guerre.

Elle invita les ministres des Finances et de la Guerre à prendre toutes les mesures pour que fût tenue régulièrement aux armées la comptabilité des autorisations de dépenses, des émissions de mandats et des délégations de crédits.

A la suite des observations présentées par elle, le département de la Guerre envoya, au début de 1915, aux intendants des armées, ordonnateurs secondaires, une note de service ordonnant à chaque sous-ordonnateur de dresser à l'avenir, le dernier jour de chaque mois, après pointage avec les opérations du payeur auprès duquel il était accrédité, un état donnant le total des mandats émis pendant le mois écoulé. Ces états devaient être établis par chapitre du budget, immédiatement adressés aux intendants des armées qui en feraient un état collectif, toujours par chapitre budgétaire, et l'enverraient sans délai au ministre de la Guerre.

En même temps, le ministre des Finances, après entente avec son collègue de la Guerre, envoyait, le 17 mars 1915, aux payeurs généraux aux armées, des instructions parallèles à celles que recevaient d'autre part les intendants.

Le ministre prescrivait que les autorisations de dépenses émanant des généraux en chef seraient transmises aux payeurs en même temps qu'aux intendants ordonnateurs. Les payeurs devaient veiller à ce que le total des mandatements effectués par les intendants restassent dans la limite des autorisations données.

Les payeurs généraux devaient fournir mensuellement au ministre des Finances le montant des autorisations de dépenses délivrées ainsi

que celui des ordonnancements opérés. C'est ce que l'instruction appelait la comptabilité des autorisations de dépenses.

Les payeurs devaient tenir, en outre, par chapitre et par article, la comptabilité des émissions de mandats et des paiements : c'est la comptabilité financière proprement dite, l'autre étant une comptabilité administrative.

Le ministre des Finances prescrivait, en outre, diverses dispositions destinées à permettre, dans le moindre délai et dans les conditions d'exactitude requises, les ordonnances de régularisation qui devaient être émises au commencement de chaque mois pour le mois précédent.

Enfin les deux ministres insistaient pour que l'accord fût maintenu, dans chaque formation, entre la comptabilité du payeur et celle de l'ordonnateur.

Toutes ces prescriptions ne furent pas observées.

INDEX

D

E

F

G

H

I

R

TABLE DES MATIÈRES

PLAN D'ENSEMBLE

D'UNE

HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

I

LISTE DES DIRECTEURS ET DES COMITÉS DE DIRECTION

Directeur général : M. JAMES T. SHOTWELL

Membre de droit des Comités de direction

France

Comité de direction :

Président : M. Charles Gide.
Membres : M. Arthur Fontaine.
M. Henri Hauser.
M. Charles Rist.

Belgique

M. H. Pirenne, *directeur.*

Grande-Bretagne

Comité de direction :

Président : Sir William Beveridge, K. C. B.
Membres : M. H. W. C. Davis, C. B. E.
M. Thomas Jones, LL. D.
M. J. M. Keynes, C. B.
M. F. W. Hirst.
M. W. R. Scott, D. Phil.

Italie

Comité de direction :

Président : M. Luigi Einaudi.
Membres : M. Pasquale Jannaccone.
M. Umberto Ricci.

Allemagne

Comité de direction :

Président : M. Carl Melchior.
Membres : M. A. Mendelssohn-Bartholdy.
M. Hermann Bücher.
M. Carl Duisberg.
M. Max Sering.

Autriche

Comité de direction :

Président : M. Friedrich von Wieser.
Membres : M. Richard Riedl.
M. Richard Schüller.
M. Clemens von Pirquet.

Hongrie

M. Gustave Gratz, *directeur.*

Russie

Sir Paul Vinogradoff, *directeur de la Première série.*

Pays-Bas

M. H. B. Greven, *directeur.*

Pays Scandinaves

Comité de direction :

Président : M. Harald Westergaard (Danemark).
Membre : M. Eli Heckscher (Suède).

Roumanie

M. David Mitrany, *directeur.*

II

LISTE DES MONOGRAPHIES

(Cette liste ne comprend que les monographies déjà parues et celles qui sont en préparation. Elle pourra être modifiée ou allongée selon les besoins. Les monographies se divisent en deux catégories principales : celles destinées à former un volume de 300 à 400 pages, et celles qui, ne comportant qu'une centaine de pages, pourront être ultérieurement réunies en un même volume avec d'autres traitant de sujets connexes. Les monographies déjà parues sont indiquées par un astérisque, celles qui ne traitent qu'une partie d'un sujet par un double astérisque).

Série Française

*Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.

L'Organisation gouvernementale française pendant la guerre :

- *Les formes du gouvernement de guerre, par M. Pierre Renouvin ;
- *Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser ;
- Les Services administratifs pendant la guerre (leur histoire et leurs archives), par M. A. Boutillier du Retail ;
- L'Organisation de la République pour la Paix, par M. Henri Chardon.

*Le contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.

*L'Agriculture pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.

La Guerre et l'industrie française :

- *L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine ;
- L'Organisation des industries de guerre, par M. Albert Thomas ;
- *Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion ;
- Les Industries métallurgiques, par M. Robert Pinot ;
- Les Industries chimiques, par M. Eugène Mauclère ;
- Les Combustibles minéraux, par M. Henri de Peyerimhoff ;
- *Les Forces hydro-électriques, par M. Raoul Blanchard ;
- Les Bois d'œuvre pendant la guerre, par M. le général Chevalier ;
- Les Industries de l'aéronautique, par M. le colonel Paul Dhé.

La Guerre et le travail (3 volumes) :

- Salaires, tarifs, conventions collectives, grèves, par MM. William Oualid et C. Picquenard ;
- Placement et chômage, par M. A. Créhange ;
- Le Syndicalisme durant la guerre, par M. Roger Picard ;

*Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. NOGARO et M. le lieutenant-colonel WEIL ;
La Santé et le travail des femmes pendant la guerre, par M. Marcel FROIS.

Effets économiques de la guerre dans les régions envahies :
L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre BOULIN ;
Le Ravitaillement des régions envahies, par MM. Paul COLLINET et Paul STAHL ;
Les Dommages de guerre pour la France, par MM. Edmond MICHEL et PRANGEY.

Réfugiés et prisonniers de guerre :
Les Réfugiés, par M. Pierre CARON ;
Les Prisonniers de guerre en France, par M. Georges CAHEN-SALVADOR.

La Guerre et le Commerce :
La France et la politique économique interalliée (2 volumes), par M. Étienne CLÉMENTEL ;
La Guerre et le commerce français. Étude générale, par M. Charles RIST.

La Guerre et la marine marchande française :
Transports par mer : la marine marchande, par M. CANGARDEL ;
Les Ports français pendant la guerre, par M. Georges HERSENT.

La Guerre et les transports :
Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. Marcel PESCHAUD ;
*La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. Georges POCARD DE KERVILER.

La Guerre et les finances françaises :
Les Finances de guerre de la France, par M. Henri TRUCHY ;
Le Marché monétaire et financier français pendant la guerre, par M. Albert AUPETIT.

Le Coût de la guerre pour la France :
*Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston JÈZE ;
Le Coût de la guerre pour la France, par MM. Charles GIDE et Gaston JÈZE.

La Guerre et la vie sociale :
La Lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Charles GIDE et DAUDÉ-BANCEL ;
Problème du logement et urbanisme, par M. Henri SELLIER ;
La Population et les revenus en France pendant la guerre, par M. Michel HUBER ;
*Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. Lucien MARCH.

La Guerre et la santé publique :
La Défense de la santé publique pendant la guerre, par le Dr Léon BERNARD ;
Les Mutilés, par MM. CASSIN et DE VILLE-CHABROLLE.

Études d'Histoire locale (2 volumes).
Paris, par MM. Poëte, Henri Sellier et Bruggeman ;
*Lyon, par M. Edouard Herriot ;
Marseille, par M. Paul Masson ;
Rouen, par M. G. Levainville ;
*Bordeaux par M. Paul Courteault ;
Bourges, par M. Claude-Joseph Gignoux ;
*Tours, par MM. Michel Lhéritier et Camille Chautemps ;
L'Alsace et la Lorraine, par M. Georges Delahache.
La Guerre et les colonies françaises :
L'Afrique du Nord, par M. Augustin Bernard ;
Les Colonies françaises pendant la guerre, par M. Arthur Girault.

Série Belge

La Belgique et la guerre mondiale, parM. H. Pirenne.
La Déportation et le travail forcé des ouvriers et de la population civile pendant l'occupation allemande de la Belgique, par M. Fernand Passelecq.
*Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.
*La législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et M. Vauthier.
Le Secours-Chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Ernest Mahaim.
La Destruction de l'industrie belge par les Allemands, par le comte Ch. de Kerchove.
La Politique économique du gouvernement belge pendant la guerre par M. F. G. van Langenhove.

Série Britannique

*Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.
*Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.
*Manuel de l'administration des archives, par M. Hilary Jenkinson.
Le Gouvernement de guerre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, considéré spécialement au point de vue économique, par M. W. G. S. Adams, C. B.
*Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith, D. C. L.
*Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. Lloyd.
Rationnement et ravitaillement, par Sir William Beveridge, K. C. B. et Sir Edward C. K. Gonner, K. B. E.
*Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.
Les Impôts et les bénéfices de guerre, par Sir Josiah C. Stamp. K. B. E.
Les Impôts.
Les Bénéfices de guerre et leur répartition.
La Guerre et les assurances. Série d'études :
Assurances sur la vie, par M. S. G. Warner.

Assurances-incendie, par MM. A. E. Sich et S. Preston.
Assurances maritimes, par Sir Norman Hill.
Sociétés de Secours mutuels et assurances sur la santé, par Sir Alfred Watson.
Le Mouvement national pour l'épargne, par Sir William Schooling.
Assurances contre le chômage, par Sir William Beveridge.

Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre, par M. C. Ernest Fayle.

*Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.

*L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.

L'Industrie britannique du fer et de l'acier pendant la guerre, par M. W. T. Layton, C. H., C. B. E.

Les effets de la guerre sur les industries textiles britanniques :
Le Commerce de la laine pendant la guerre, par M. E. F. Hitchcock.
**La Commission de Contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

*Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton, K. B. E.

Les Trade-Unions et la guerre, par M. G. D. H. Cole :
**Le Trade-Unionisme et les munitions.
**La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon.
**Les Organisations ouvrières par ateliers.

*L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe, C. B. E.

Effets de la guerre sur la santé publique :
La Santé de la population civile pendant la guerre, par M. A. W. J. Macfadden, C. B.
La Santé des soldats démobilisés, par M. E. Cunyngham Brown, C. B. E.

*La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

L'Écosse rurale pendant la guerre : Série d'études sous la direction de M. W. R. Scott :
Pêcheries écossaises, par M. D. T. Jones ;
Agriculture écossaise, par M. H. M. Conacher ;
Le Travailleur agricole, par M. Duncan ;
La Réforme agraire, par M. W. R. Scott ;
Appendice sur le Jute, par M. J. P. Day.

Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. F. W. Hirst et J. E. Allen.

Le Pays de Galles et la guerre, par M. T. Jones.

Manuels pour l'étude de l'Économie de guerre :
Dictionnaire des organisations officielles du temps de guerre, par M. N. B. Dearle.
Chronique économique de la guerre, par M. N. B. Dearle.

Étude d'Histoire sociale britannique pendant la guerre mondiale. En préparation.

Le Coût de la guerre pour la Grande-Bretagne. En préparation.

Série Italienne

Bibliographie économique et sociale de la guerre, par M. Vincenzo Porri, avec une introduction sur les archives de la guerre, par M. Eugenio Casanova.
La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'Stefani.
La Production agricole en Italie (1914-1919), par M. Umberto Ricci.
Les Classes agricoles en Italie pendant la guerre, par M. Arrigo Serpieri.
Alimentation et rationnement, par M. Riccardo Bachi et Alimentation de l'armée italienne, par M. Gaetano Zingali.
Les Finances de guerre, par M. Luigi Einaudi.
Le Coût de la guerre pour l'Italie, par M. Luigi Einaudi.
De l'Inflation en Italie et de ses répercussions sur les prix, les revenus et les changes étrangers, par M. Pasquale Jannaccone.
*Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.
Le Peuple italien pendant et après la guerre : étude sociale, par M. Gioacchino Volpe.
*Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série Allemande

Aperçu bibliographique de la littérature allemande relative à l'histoire économique et sociale de la guerre, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy et M. E. Rosenbaum, avec une section sur les archives impériales, par M. le comte Musebeck.
Effets de la guerre sur le gouvernement et la constitution de l'Allemagne :
- *a*) Le Gouvernement de guerre de l'Allemagne, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy ;
- *b*) L'Administration politique des territoires occupés, par MM. von Gayl, W. von Kries et L. F. von Kohler.

Effets de la guerre sur la morale et la religion :
- *a*) Les Effets de la guerre sur la morale, par M. O. Baumgarten.
- *b*) Les Effets de la guerre sur la religion, par MM. Erich Foerster et Arnold Rademacher.
- *c*) Les Effets de la guerre sur la jeunesse, par M. Wilhelm Flitner.
- *d*) La Guerre et le crime, par M. Moritz Liepmann.

Effets de la guerre sur la population, le revenu et le niveau de la vie en Allemagne :
- *a*) Les Effets de la guerre sur la population, par M. R. Meerwarth.
- *b*) Les Effets de la guerre sur les revenus, par M. A. Gunther.

Les Effets généraux de la guerre sur la production, par M. Max Sering.
La Guerre et le contrôle gouvernemental :
- *a*) Le Contrôle de l'Etat et sa liquidation, par M. H. Göppert.
- *b*) L'Approvisionnement des matières premières et le contrôle du gouvernement, par M. A. Koeth.
- *c*) La Coopération économique avec les alliés de l'Allemagne et l'organisation du ravitaillement, par M. W. Frisch.

d) L'Utilisation économique des territoires envahis :
La Belgique et la France du Nord, par M. Jahn.
La Roumanie et l'Ukraine, par M. Mann.
La Pologne et la région baltique, par MM. W. von Kries et von Gayl.

Les Effets de la guerre sur le commerce allemand, par M. K. Wiedenfeld.

Les Effets de la guerre sur la navigation et les chemins de fer :
a) La Guerre et la flotte allemande, par M. E. Rosenbaum.
b) La Guerre et les chemins de fer (en préparation).

L'Influence de la guerre sur l'industrie allemande, par M. Hermann Bücher.

La Guerre et les syndicats ouvriers allemands, par MM. Paul Umbreit, Adam Stegerwald, Antoine Erkelenz et Gustave Bauer.

L'Histoire sociale des classes ouvrières pendant et après la guerre :
a) La Guerre et l'ouvrier allemand, par M. David.
b) La Guerre et les salaires, par M. Waldemar Zimmermann.

L'Alimentation et l'agriculture :
a) La Guerre et la population agricole, par M. Max Sering.
b) L'Approvisionnement alimentaire pendant la guerre, par M. Ar. Skalweit.
c) La Statistique alimentaire du temps de guerre, par M. Ernest Wagemann.
d) L'Influence de la guerre sur la production agricole, par M. Friedrich Aereboe.

Effets de la guerre sur les finances allemandes :
a) Effets de la guerre sur la circulation monétaire et les banques, (en préparation).
b) Les Finances allemandes pendant la guerre, par M. Walter Lotz.

Série Autrichienne et Hongroise

Autriche-Hongrie :

*Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.

*Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre Popovics.

Histoire économique militaire ; série d'études écrites sous la direction du professeur von Wieser, du général Krauss, du général Hoën et du colonel Glaise-Horstenau. Le Recrutement, etc., par le colonel Klose ; Munitions et ravitaillement, par le colonel Pflug ; les Transports sous le contrôle militaire, par le colonel Ratzenhofer ; (autres volumes en préparation).

L'Utilisation économique des territoires occupés : Serbie, Monténégro, Albanie, par le général Kerchnawe ; l'Italie du Nord, par le général Leidl ; l'Ukraine, par le général Krauss ; la Roumanie, par M. Félix Sobotka ; la Pologne par le général Mitzka.

« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par MM. Gratz et Schüller.

La Ruine et le démembrement de la monarchie des Habsbourg, par M. Friedrich von WIESER, avec une section sur la rupture de l'Union économique entre l'Autriche et la Hongrie, par M. Richard SCHÜLLER.

Empire d'Autriche :

Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph REDLICH.
Réglementation de l'industrie en Autriche pendant la guerre, par M. Richard RIEDL.
Le Contrôle de l'alimentation et de l'agriculture en Autriche pendant la guerre, par M. H. LÖWENFELD-RUSS.
*Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand HANUSCH.
Les Chemins de fer autrichiens pendant la guerre (contrôle civil), par M. von ENDERES.
*Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von HOMANN-HERIMBERG.
Effets de la guerre sur la morale et la religion, par le chancelier SEIPEL.
La Guerre et le crime en Autriche, par M. Franz EXNER.
Le Coût de la guerre en Autriche, par M. HORNIK.

Royaume de Hongrie :

Histoire générale de l'économie de guerre en Hongrie, par M. Gustave GRATZ.
Les Effets de la guerre sur l'administration gouvernementale et sur l'esprit public en Hongrie, par le comte Albert APPONYI.
Histoire de l'industrie hongroise pendant la guerre, par le baron Joseph SZTERÉNYI.
Histoire du commerce hongrois pendant la guerre, par M. Alexandre MATLEKOVITS.
Histoire des finances hongroises pendant la guerre, par M. John TELESZKY.
L'Agriculture en Hongrie, par M. MUTSCHENBACHER, et le Contrôle alimentaire, par M. Jean BUD.
La Vie sociale en Hongrie pendant la guerre, par M. Desider PAP.

La Santé publique et la Guerre en Autriche-Hongrie :

Exposé général de la santé publique en Autriche-Hongrie, par le docteur von PIRQUET.
Etudes sur la santé publique en Autriche pendant la guerre, par les docteurs HELLY, KIRCHENBERGER, STEINER, RASCHOFSKY, KASSOWITZ, BREITNER, von BOKAY, SCHACHERL, HOCKAUF, FINGER, KYRLE, ELIAS, ECONOMO, MULLER-DEHAM, NOBEL, WAGNER, EDELMAN et MAYERHOFER, avec une introduction par le docteur von PIRQUET.

Première Série Russe

(Jusqu'à la Révolution bolchéviste).

Effets de la guerre sur le gouvernement et les finances nationales en Russie :

- Les Effets de la guerre sur le gouvernement central en Russie, par M. Paul P. Gronsky.
- Les Finances de l'État en Russie pendant la guerre, par M. Alexandre M. Michelson.
- La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre, par M. Michel V. Bernadsky.
- Le Crédit d'État en Russie pendant la guerre, par M. Paul N. Apostol.

Les municipalités et les Zemstvos pendant la guerre :

- Les Effets de la guerre sur les municipalités russes et l'Union nationale des villes, par M. N. I. Astroff.
- Les « Zemstvos » en temps de paix et en temps de guerre, par le prince George E. Lvoff.
- Les « Zemstvos », par le prince Vladimir A. Obolensky.
- L'Union nationale des « Zemstvos » et la « Zemgor » (Fédération de l'Union des Zemstvos et de l'Union des Villes), par M. Serge P. Turin.
- La Guerre et la psychologie des membres des « Zemstvos », par Isaac V. Shklovsky.

L'Armée russe dans la guerre mondiale, étude d'histoire sociale, par le général Nicolas N. Golovine.

L'Économie rurale en Russie et la guerre, par MM. Alexis Anziferoff, Alexandre Bilimovitch et M. O. Batcheff.

Les Effets de la guerre sur la propriété foncière et la réforme agraire, par MM. V. A. Kossinsky et Alexandre D. Bilimovitch.

Le Problème du ravitaillement en denrées alimentaires de la Russie pendant la guerre, par M. Pierre B. Struvé, de l'Académie des Sciences de Russie.

Effets de la guerre sur le mouvement coopératif en Russie :

- Le Crédit coopératif et la coopération agricole en Russie et la guerre, par M. Alexis N. Anziferoff.

Le Contrôle de l'industrie par l'État en Russie pendant la guerre, par M. Simon O. Zagorsky.

Les Effets de la guerre sur quelques industries :

- *a*) Les Mines de charbon, par M. Boris N. Sokoloff.
- *b*) L'Industrie chimique, par M. Mark A. Landau.
- *c*) L'Industrie du lin et de la laine, par M. Serge N. Tretiakoff.

Les Effets de la guerre sur les questions ouvrières :

- *a*) Les Salaires, par Mlle Anna G. Eisenstadt.
- *b*) Les Modifications survenues dans la composition des classes ouvrières, par Vladimir T. Braithwaite.

Le Commerce russe durant la guerre, par M. Paul A. Bouryshkine.

La Russie et la guerre économique, par le baron Boris E. NOLDÉ.
Les Transports en Russie pendant la guerre, par M. Michel B. BRAIKEVITCH.
Les Institutions universitaires russes pendant la guerre, par M. Paul J. NOVGORODZOFF.
L'Enseignement primaire et l'enseignement secondaire en Russie durant la guerre, par M. Dimitry M. ODINEZ.
L'Histoire sociale de l'Ukraine pendant la guerre, par M. Nicolas M. MOGILANSKY.
Statistique de la vie publique en Russie pendant la guerre, par M. S. S. KOHN.
La Russie et la guerre mondiale (synthèse historique), par Sir Paul VINOGRADOFF.

SÉRIE HOLLANDAISE

Effets économiques et sociaux de la guerre dans les Pays-Bas :
L'Effet de la guerre sur le ravitaillement, par M. F. E. POSTHUMA.
L'Industrie hollandaise, par M. C. P. ZAALBERG.
Le Commerce et la navigation hollandais, par M. E. P. DE MONCHY.
Prix, salaires et coût de la vie, par M. H. W. METHORST.
Banques et circulation, par MM. VISSERING et J. Westerman HOLSTYN.
Les Colonies hollandaises, 1914-1922, par MM. J. H. Carpentier ALTING et DE COCK-BUNING.
**Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der FLIER.
Les Finances de guerre dans les Pays-Bas, de 1918 à 1922. Le Coût de la guerre, par M. H. W. C. BORDEWYK.
Les effets de la guerre sur le problème du logement, 1914-1922, par M. H. J. ROMEYN.

SÉRIE SCANDINAVE

Les Effets de la guerre en Suède, série de monographies :
a) La Vie et le travail du peuple suédois. Introduction générale, par M. Eli F. HECKSCHER.
b) L'Agriculture suédoise et l'approvisionnement alimentaire, par M. Carl MANNERFELT.
c) L'Industrie suédoise, par M. Olaf EDSTROM.
d) Les Classes ouvrières, par M. Otto JARTE.
Effets de la guerre sur les finances et le commerce suédois :
a) La Circulation et les finances, par M. Eli F. HECKSCHER.
b) Le Commerce suédois, par M. Kurt BERGENDAL.
La Norvège et la guerre mondiale, par M. Wilhelm KEILHAU.
Les Effets économiques de la guerre sur le Danemark, par M. Einar COHN, avec une étude sur l'Islande, par M. Thorstein THORSTEINSSON.

Série Tchécoslovaque

*Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Les effets de la guerre sur le peuple tchécoslovaque. Volume d'études rédigées sous la direction du président Masarik.

Série Yougo-Slave

Situation économique de la Serbie avant la guerre, par M. Velimir Bajkitch.

La Serbie pendant la première année de la guerre, par M. Velimir Bajkitch.

Effets de la guerre, série d'études (en préparation).

Série Roumaine

La Révolution agraire en Roumanie et dans le sud-est de l'Europe, par M. D. Mitrany.

Conséquences économiques de la guerre en Roumanie :

- Les Effets de l'occupation ennemie en Roumanie, par M. G. Antipa.
- Les Effets de la guerre sur la santé publique en Roumanie, par M. J. Cantacuzène.
- Les effets de la guerre sur la vie économique roumaine (volume en préparation).

III

LISTE DES MONOGRAPHIES PUBLIÉES ET DES ÉDITEURS

La publication des Monographies est faite sous la direction générale de la *Yale University Press*, avec le concours d'éditeurs, dans les différents pays. Chacun des volumes se trouve donc ainsi non seulement à la *Yale University Press*, mais dans tous les pays, chez les éditeurs de l'*Histoire économique et sociale de la guerre.*

Les ouvrages suivants ont paru ou vont paraître prochainement :

Série Autrichienne et Hongroise
(en allemand)

Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.

Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre von Popovics.

Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.

Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.

Série Belge
(en français)

La législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et M. Vauthier.

Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.

Série Anglaise
(en anglais)

Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.

Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith.

Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.

Manuel de l'administration des Archives, par M. Hilary Jenkinson.

La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.

L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe, C. B. E.

L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.

Arehives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.

Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas MIDDLETON, K. B. E.
Les Organisations ouvrières par ateliers, par M. G. D. H. COLE.
Le Trade-Unionisme et les munitions, par M. G. D. H. COLE.
La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon, par M. G. D. H. COLE.
Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. LLOYD.
La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. SCOTT et M. J. CUNNISON.

SÉRIE ITALIENNE
(*en italien*)

Statistique de la Santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio MORTARA.
Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe PRATO.

SÉRIE TCHÉCOSLOVAQUE
(*en anglais*)

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. RASIN.

SÉRIE HOLLANDAISE
(*en anglais*)

Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. VAN DER FLIER.

SÉRIE FRANÇAISE
(*en français*)

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille BLOCH.
Le Problème du régionalisme, par M. Henri HAUSER.
L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur FONTAINE.
Les Industries textiles, par M. Albert AFTALION.
Les Forces hydro-électriques pendant la guerre, par M. Raoul BLANCHARD.
Lyon pendant la guerre, par M. Edouard HERRIOT.
La Vie économique à Bordeaux pendant la guerre, par M. P. COURTEAULT.
Tours et la guerre, étude économique et sociale, par MM. M. LHÉRITIER et C. CHAUTEMPS.
L'Agriculture française pendant la guerre, par Michel AUGÉ-LARIBÉ.
Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre PINOT.
La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. NOGARO et M. le lieutenant-colonel WEIL.

Les Formes du gouvernement de guerre, par M. P. Renouvin.
Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. L. March.
La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. G. Pocard de Kerviler.
Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston Jèze.

***

Les éditeurs et les dépositaires de ces volumes sont les suivants :
Amérique : *Yale University Press*, New-Haven (Connecticut).
Autriche-Hongrie : *Holder-Pichler-Tempsky. A. G.*, Vienne (Autriche).
France : *Les Presses Universitaires de France*, 49, Boulevard St-Michel, Paris (France).
Allemagne : *Deutsche Verlags-Anstalt*, Berlin et Stuttgart.
Grande-Bretagne : *Oxford University Press Amen House*, Warwick Square, Londres, E. C. 4.
Italie : *Casa Editrice Laterza*, Bari (Italie).

Toute personne qui désirerait avoir des renseignements sur les volumes parus ou à paraître doit s'adresser à l'éditeur de son pays.

Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ÉCONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France (*Président*).
ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.
HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire national des Arts et Métiers.
CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit.

(Voir à la fin de ce volume la composition des Comités étrangers et la liste des monographies se rapportant à chaque pays).

LA GUERRE ET LES FINANCES
FRANÇAISES

LES
FINANCES DE GUERRE
DE LA FRANCE

PAR

Henri TRUCHY
Professeur d'économie politique à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris, Membre de l'Institut.

**PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE**

*LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U.S.A.*

PRÉFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons il ne pouvait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé, à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant toute la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économique qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité grandissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter des pertes sans cesse accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critériums et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble, constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ses aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré, on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. En dehors même de cette difficulté, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient pour la plupart mobilisés et par conséquent hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles dans chaque nation non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécialistes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la guerre finie, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença dans l'été et l'automne de 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études préliminaires ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement la conférence ne pouvait établir *à priori* aucun programme d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait, si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de

la guerre. Pour cela il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopération internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays constituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Editorial Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou hommes d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et à ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux Gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux, quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour de documents. Et si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au delà, car une fois certains documents

catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indispensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnels, appuyés d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui au cours de la guerre ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source aurorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de « déflation » au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existant comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide : il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité. On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi

de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais d'autre part elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est impossible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part de responsabilité des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans chaque pays, qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront formulées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable : d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

*
* *

La série française comprend un grand nombre de volumes, dans lesquels la guerre est étudiée dans ses rapports avec les divers aspects de l'économie nationale : la guerre et l'industrie française, la guerre et le commerce, la guerre et les transports, la guerre et le travail, etc... Pour ce qui est des finances, quatre volumes y sont consacrés, dont deux traitent du coût de la guerre : *Les Dépenses de guerre de la France*, par M. G. Jèze, et *Le Coût de la guerre pour la France*, par M. Ch. Gide. Des deux autres, l'un, écrit par M. Aupetit, est consacré à l'étude du marché monétaire et financier français pendant la guerre ; l'autre, c'est celui-ci, a pour objet l'étude des diverses ressources : emprunts, impôts, émissions de billets, dont l'État français s'est servi pour couvrir les dépenses de guerre. L'ensemble de ces quatre volumes permettra d'embrasser les divers aspects financiers de la guerre.

James T. Shotwell.

INTRODUCTION

Les données du problème des finances de guerre en France

Le problème qui consiste, pour un pays engagé dans une grande guerre, à réunir des ressources adéquates aux dépenses, est toujours difficile à résoudre. Dans les termes où il s'est posé pour la France, dans la guerre de 1914, il était d'une solution particulièrement malaisée, et cela pour deux séries de raisons, les unes antérieures à la guerre, les autres nées de la guerre même.

Pour ce qui est d'abord des raisons antérieures à la guerre, ce sont les suivantes :

a) La gestion des finances publiques, depuis les dernières années du XIXe siècle, n'avait pas été bonne ; elle témoignait d'un assez grand relâchement des mœurs politiques. Les budgets étaient presque toujours votés en retard et, assez souvent, ils étaient votés en déficit, l'équilibre n'étant assuré que par l'autorisation donnée au ministre des Finances d'émettre des obligations à court terme pour le montant de l'insuffisance prévue. Des comptes spéciaux rompaient l'unité budgétaire et, en fractionnant les dépenses, en dissimulaient le total. La nécessité d'un effort fiscal était évidente dans les années qui ont précédé la guerre, mais cet effort était ajourné d'année en année. On admettait, lors du vote du budget de 1914, qu'il eût dû être de l'ordre de grandeur de 500 à 600.000.000 de francs. Toutefois, le mal résultant d'une gestion financière relâchée n'était pas encore très grave. La France traversait une période de vif essor économique ; la richesse nationale croissait rapidement et l'effort à faire pour mettre les budgets en solide équilibre eût été modique eu égard aux ressources du pays.

b) Ce qui était plus grave, c'était la grandeur de la dette publique. Au 1er janvier 1914, la dette totale de l'État français s'élevait à un peu plus de 33.000.000.000 de francs ; c'était une des plus lourdes dettes d'État qu'il y eût alors. Il n'avait pas été fait, depuis la guerre de 1870, sauf dans les premières années qui ont suivi, d'effort sérieux pour amortir

la dette publique ; elle était, en 1914, plus lourde qu'en 1876, date à laquelle les conséquences financières de la guerre de 1870 se faisaient pleinement sentir, et il était paradoxal que, dans cette longue période de paix, la dette se fût accrue au lieu d'avoir diminué.

c) Notre système d'impôts directs était en période de transformation. Des discussions poursuivies depuis plus de vingt ans avaient ébranlé le système des impôts directs issu de la Révolution et dont les principes essentiels n'avaient pas changé depuis lors : impôts réels, assis de préférence sur les signes extérieurs du revenu ; impôts forfaitaires qui tendaient moins à suivre avec exactitude les mouvements de la matière imposable qu'à épargner au contribuable des contacts trop étroits avec les administrations fiscales ; impôts, à tout prendre, d'un bon rendement, surtout si l'on tient compte du fait qu'ils pourvoyaient aussi aux besoins des départements et des communes, mais qui n'étaient pas faits pour s'adapter avec beaucoup de précision aux facultés contributives de chacun. Ce vieux système d'impôts avait été critiqué, depuis longtemps, avec véhémence. A la veille de la guerre, la loi du 15 juillet 1914 venait de lui porter le premier et décisif coup, en instituant un impôt général sur le revenu, à caractère personnel. Le nouvel impôt ne rencontrait guère d'adhésion parmi ceux qui devaient le payer ; il heurtait violemment des préjugés, des répugnances, des habitudes ; il ne pouvait d'ailleurs fonctionner qu'au prix d'une modification sérieuse des méthodes administratives jusque là en usage. Le gouvernement français se trouvait donc, au moment où la guerre a éclaté, entre deux selles, pour ce qui est des impôts directs : entre un système ancien qu'il avait discrédité de tout son pouvoir et auquel il venait de porter le premier coup, et un système nouveau pour l'application duquel ni le contribuable ni l'administration n'étaient prêts. La conséquence a été qu'on n'a rien pu tirer des impôts directs, comme accroissement de rendement, pendant la durée de la guerre.

A ces difficultés du problème antérieures à la guerre, la situation dans laquelle la guerre a placé la France en a ajouté d'autres qui étaient beaucoup plus graves :

a) La mobilisation a eu en France un caractère extrêmement rigoureux. Si l'on ajoute aux services combattants les services auxiliaires et les services de l'arrière, près de huit millions d'hommes ont été mobilisés, soit plus de 20 pour 100 de la population. C'est une proportion de mobilisés supérieure à celle de tous les autres belligérants, la Serbie exceptée. En outre, cette mobilisation a été faite, au début, sans un souci suffisant de laisser en place les hommes qui étaient indispensables au maintien de la vie économique nationale. On a pris tout le monde, d'abord parce que le préjugé démocratique de l'égalité paraissait l'exiger,

et aussi parce que la croyance générale, parmi les civils et parmi les militaires, était que la guerre serait courte ; une fois la guerre finie, en quelques semaines ou tout au plus en quelques mois, la vie économique reprendrait son cours. Cette mobilisation générale faite sans discernement a eu pour conséquence la désorganisation de la vie économique.

b) La désorganisation de la vie économique a été beaucoup aggravée par l'invasion. Ce n'est qu'une partie relativement petite du territoire français qui a été couverte par l'invasion. Mais la richesse de ce territoire, richesse agricole et richesse industrielle, était bien plus que proportionnelle à son étendue. Pour apprécier la place qu'il tenait dans l'économie nationale, il suffira de se souvenir que la France s'est trouvée privée de 64 pour 100 de sa production de fonte, de 62 pour 100 de sa production d'acier, que sur 170 hauts fourneaux fonctionnant lors de la déclaration de guerre, 85 tombèrent aux mains de l'ennemi, 48 fours Martin sur 164 et 53 convertisseurs sur 100. De 41.000.000 de tonnes avant la guerre, la production française de houille tomba à moins de 20.000.000 de tonnes en 1915, et de près de 22.000.000 de tonnes la production du minerai de fer tomba à 620.000 tonnes. Pour que la France survécût à cette ablation effroyable pratiquée, aux première semaines, dans sa capacité de production, il a fallu la fertilité de son génie improvisateur ; mais, comme la faculté contributive d'un pays n'est que le reflet de sa puissance productive, il n'est pas surprenant que le problème des finances de guerre ait été chez nous bien plus compliqué qu'ailleurs.

c) Une cause supplémentaire de désorganisation économique est venue s'ajouter à la mobilisation et à l'invasion. Des moratoires mal étudiés, trop larges et trop prolongés, ont jeté le trouble dans les affaires de crédit et sur le marché financier, et démoralisé les milieux commerciaux. Les pouvoirs publics n'avaient pas du tout envisagé les problèmes de cet ordre que la guerre allait faire naître et ils se sont trouvés désemparés lorsque ces problèmes ont surgi.

*
* *

Posé dans ces conditions difficiles, le problème des finances de guerre a été, par surcroît, d'un ordre de grandeur qui a dépassé toutes les prévisions.

Les budgets français des dernières années d'avant la guerre étaient de l'ordre de grandeur de 5.000.000.000 de francs, avec une rapide croissance des dépenses. Pour 1914, le budget voté était de 5.192.000.000 de francs, mais il y avait des comptes spéciaux du Trésor et des dépenses hors budget qui venaient s'y ajouter. En fait, sans la guerre, on serait arrivé assez vite à des budgets de 6.000.000.000 de francs

Les gens compétents estimaient qu'une grande guerre pourrait bien coûter de 15 à 20.000.000.000 de francs. On était très loin de compte, car les dépenses auxquelles le trésor français a dû pourvoir, dans la période qui va du 4 août 1914 à la fin de 1919, se sont élevées à plus de 200.000.000.000 de francs (1). Les dimensions de cette guerre, au point de vue financier comme au point de vue militaire, ont dépassé tout ce qu'on avait pu, auparavant, imaginer. Or, dans la même période, les dépenses du temps de paix, si on les calcule sur le pied de 5 à 6.000.000.000 de francs par année, auraient été de l'ordre d'une trentaine de milliards. Le seul rapprochement des deux chiffres fait apparaître la grandeur du problème financier que la guerre a posé devant la France. Il ne s'agit pas, en donnant ces chiffres, de prétendre indiquer avec une rigoureuse précision ce qu'ont été les dépenses de guerre ; la notion même de dépenses de guerre est assez incertaine et donne lieu à des controverses. Mais l'écart entre la somme vraisemblable des dépenses du temps de paix et la somme des dépenses du temps de guerre, s'il ne représente la dépense du fait de la guerre que par une approximation assez grossière, fournit cependant une indication suffisante pour l'objet qu'on se propose ici.

Une remarque importante, toutefois, doit être faite, sur laquelle on aura l'occasion de revenir. Pour la plupart des autres belligérants la guerre, au point de vue financier, a été terminée à la fin de 1918 en fait, au milieu ou à la fin de 1919 si l'on considère la date officielle du rétablissement de la paix. Pour la France, il n'en a pas été de même. Son territoire a été le principal champ de bataille et des ruines immenses y ont été accumulées, soit du fait même des opérations, soit par la volonté de nuire qui animait l'adversaire. Il en résulte que la cessation de la guerre ne lui a pas procuré de soulagement financier immédiat. A côté de son budget ordinaire, nécessairement très grossi par la charge des dettes de guerre, et par le changement de valeur du signe monétaire, elle a eu un budget dit des dépenses recouvrables où ont été inscrites les sommes consacrées à la reconstitution des régions dévastées et au paiement des pensions, c'est-à-dire les sommes mises par le Traité de paix à la charge de l'Allemagne, mais dont l'Allemagne ne s'acquittait pas (2). Les dépenses totales, budget ordinaire et budget des dépenses recouvrables, auxquelles le trésor est ainsi obligé de pourvoir chaque année, depuis la fin de la guerre, ont été au début, de l'ordre de 40 à 50.000.000.000 de francs, donc tout à fait comparables à celles des dernières années de

(1) Les hostilités ont pris fin en novembre 1918, mais les armées sont restées sur le pied de guerre une partie de l'année 1919, et cette dernière année est lourde de dépenses qui sont la suite immédiate de la guerre. Nous comprendrons donc l'année 1919 dans le cadre de cette étude.

(2) Le budget de dépenses recouvrables a été incorporé au budget général pour 1925.

guerre. Les choses se sont passées pour la France, au point de vue financier, comme si la guerre n'était pas terminée. Il en sera ainsi tant que la reconstitution des régions dévastées ne sera pas complètement achevée.

*
* *

Dans les conditions où le problème de la couverture des dépenses de guerre s'est posé devant la France, il est évident que les ressources normales, constituées principalement par l'impôt, ne pouvaient pas, et de loin, être considérées comme susceptibles d'un accroissement assez grand et rapide pour faire face aux dépenses. C'est une question bien souvent débattue que celle de savoir si c'est à l'impôt ou à l'emprunt qu'il vaut mieux, en cas de guerre, avoir recours. Question d'ailleurs qui dépend si étroitement des circonstances qu'il est impossible d'y donner une solution de doctrine. Il n'est pas douteux que le recours à l'impôt vaut mieux, dans la mesure où ce recours est possible et n'implique pas une menace pour la capacité de production du pays. Mais c'est précisément cette mesure qui est la question délicate à résoudre, et il est clair que c'est une question de fait, dont les termes et la solution varient avec chaque pays et chaque guerre. Il est arrivé dans la dernière guerre que les dépenses étaient si grandes qu'aucun des belligérants n'a pu éviter le recours à l'emprunt dans une proportion très forte. Même la Grande-Bretagne et même les États-Unis, ceux-ci cependant qui avaient tiré de la guerre, jusqu'au moment où ils y sont entrés, d'énormes profits, n'ont couvert par l'impôt que la plus faible partie de leurs dépenses.

Le cas de la France était particulièrement défavorable, parce qu'elle a servi de champ de bataille, qu'elle a dû faire dès le début de la guerre un prodigieux effort et que cet effort et l'invasion d'une des parties les plus riches de son territoire ont désorganisé sa vie économique. La somme totale des revenus privés en France était estimée, avant la guerre, aux environs de 35 à 36.000.000.000 de francs. Or, dès 1915, la dépense totale s'est élevée à 22.800.000.000 de francs, soit à peu près 64 pour 100 du revenu national d'avant la guerre, et en 1916, la dépense s'est élevée à tout près de 33.000.000.000 de francs, soit plus de 90 pour 100 de ce revenu. A partir de 1917, la dépense annuelle est supérieure au revenu d'avant la guerre. Ce revenu, d'ailleurs, était en réalité diminué par la désorganisation de la vie économique ; ce n'est guère qu'à partir de 1917 que la dépréciation du papier-monnaie et la hausse générale des prix ont donné du revenu national une expression monétaire qui en masquait la diminution réelle et qui, au point de vue purement fiscal, en faisait une grandeur égale et bientôt même supérieure à celle d'avant la guerre. Il était donc impossible, au moins dans les deux ou trois premières années

de guerre, que l'impôt et les autres ressources normales fournissent plus qu'une très petite part des sommes dont l'État avait besoin. En fait, le rendement des impôts existants a été, jusqu'en 1917, inférieur à celui d'avant la guerre ; ce n'est qu'à partir de 1917 que les plus-values ont commencé à apparaître, tant à cause du rétablissement graduel de l'activité économique que par l'effet des mesures fiscales nouvelles. Jusqu'à la fin de la guerre, la majeure partie, et de beaucoup, des dépenses, a été couverte par le recours à l'emprunt sous des formes variées.

Si l'on fait le total des ressources de toute sorte réalisées par le Trésor français depuis le début de la guerre jusqu'à la fin de l'année 1919. on obtient le tableau suivant :

	Millions de francs
1° *Recettes budgétaires :*	
a) Recettes budgétaires permanentes	32.194
b) Recettes budgétaires exceptionnelles (contribution sur les bénéfices de guerre et produit de la liquidation des stocks)	2.666
Total	34.860
2° *Ressources d'emprunts* (1)	175.520
Total général	210.380

Ce tableau fait ressortir la faible proportion des recettes autres que es emprunts dans l'ensemble des moyens financiers appliqués à la couverture des dépenses de guerre. Même en tenant compte des recettes budgétaires exceptionnelles, la proportion n'est que de 16,5 pour 100 ; c'est donc sensiblement plus des quatre cinquièmes des recettes totales qui ont été fournies par l'emprunt sous des formes variées.

*
* *

Nous allons maintenant étudier les diverses catégories de recettes auxquelles l'État français a eu recours, et nous les étudierons suivant le plan que voici :

Chapitre I. — *Les ressources normales.*

Chapitre II. — *Appréciation de la politique fiscale de la France pendant la guerre.*

Chapitre III. — *Les avances des Banques d'émission.*

(1) Défalcation faite des remboursements nets effectués par la trésorerie et non portés aux dépenses budgétaires.

Chapitre IV. — *Les moyens de trésorerie.*

Chapitre V. — *Les emprunts de consolidation.*

Chapitre VI. — *Les emprunts extérieurs. Leur nécessité. La politique suivie pour limiter les recours aux capitaux étrangers.*

Chapitre VII. — *Les emprunts extérieurs ; les modalités de leur réalisation.*

Chapitre VIII. — *Le mécanisme financier de la guerre.*

CHAPITRE PREMIER

Les ressources normales

I. — *Les ressources normales avant la guerre ; les rendements à partir d'août* 1914

Les ressources normales ne comprennent pas seulement le produit des impôts, mais aussi les produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État, ceux du domaine de l'État et deux catégories de recettes, de nature assez variée, qui s'appellent « produits divers du budget » et « recettes d'ordre ». Le rendement de toutes ces catégories de ressources avait atteint, en 1913, 4.903.000.000 de francs, sur quoi les impôts avaient fourni 3.524.000.000 de francs, et les produits des monopoles, exploitations industrielles et domaine de l'État, 1.097.000.000, soit ensemble 4.621.000.000 de francs, le reste étant fourni par les produits divers du budget et les recettes d'ordre. La croissance des ressources budgétaires normales était d'ailleurs rapide : dix ans auparavant, en 1903, leur total n'atteignait que 3.651.000.000 de francs.

Dès le début de la guerre il y a eu une baisse brusque et profonde des recettes. En prenant comme point de comparaison ce qu'eussent été vraisemblablement les recettes en période normale, on trouve les moins-values suivantes :

Les cinq derniers mois de 1914	38,6 %
Année 1915	19,0 —
Année 1916	3,5 —

Au moment donc où l'État avait à faire face à des dépenses énormément accrues, il voyait le niveau de ses recettes baisser d'une façon impressionnante. Baisse de niveau qui s'explique par les faits rappelés dans l'introduction : l'étendue de la mobilisation, l'invasion d'une des régions les plus riches du territoire, le trouble grave subi par l'économie nationale. Ce n'est qu'à partir de 1917 que les recettes budgétaires remontent au niveau qui eût été atteint sans la guerre, et même le

dépassent. La plus-value a été de 20,9 pour 100 en 1917, de 33 pour 100 en 1918, de 68,6 pour 100 pour les quatre premiers mois de 1919. Du début de la guerre au 30 avril 1919, il y a une plus-value globale, par rapport à ce qu'eût été le rendement probable en temps de paix, d'environ 8 pour 100. Mais il convient d'observer que cette modeste plus-value globale provient des mesures fiscales qui ont été prises, et qu'à ne tenir compte que des seuls impôts existant antérieurement, il y a, du 1er août 1914 au 30 avril 1919, une perte d'environ 10 pour 100 sur l'ensemble des recettes budgétaires. Cela témoigne assez de la gravité et de la persistance du trouble apporté par la guerre au rendement de la machine fiscale française.

En chiffres absolus, voici quel a été le rendement, par année, des recettes normales, du 1er août 1914 à la fin de 1919 (1) :

Août-décembre 1914........	1.235	millions de francs
1915......................	4.130	—
1916......................	4.932	—
1917......................	5.977	—
1918......................	6.213	—
1919......................	9.707	—
Total...............	32.194	millions de francs

Ce n'est qu'en 1916 que les recettes normales, en chiffres absolus, sont remontées au niveau de 1913 et l'ont même un peu dépassé. Mais, en temps de paix, 1916 aurait, sauf des circonstances tout à fait exceptionnelles, donné plus que 1913. En 1917 seulement les recettes ont été supérieures à ce qu'elles auraient été en temps de paix, parce que l'effet des mesures fiscales déjà prises a commencé à se faire sentir.

II. — *La politique financière du gouvernement français ; son évolution*

Jusqu'au milieu de l'année 1916, la politique financière du gouvernement a été de ne pas proposer d'impôts nouveaux, de faire face aux dépenses de la guerre avec les avances de la Banque de France et les émissions de Bons du Trésor. Dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux crédits provisoires demandés pour le premier semestre de 1915 (Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1914, doc. nº 433), le ministre des Finances, M. Ribot, après avoir montré la baisse énorme des recettes budgétaires, la grandeur des

(1) Non compris les recettes budgétaires exceptionnelles autres que les emprunts, c'est-à-dire la contribution sur les bénéfices de guerre et la liquidation des stocks.

dépenses et les moyens employés pour y faire face, s'exprimait ainsi : « Dans la situation actuelle, nous ne vous proposons ni de créer de nouveaux impôts ni de relever les impôts existants. On peut voir, par les chiffres que nous avons donnés, que la rentrée des impôts est difficile. Nous ne devons pas songer à ajouter en ce moment quelque chose aux charges que le pays supporte. Sans doute, certaines régions et dans toutes les parties du pays certaines personnes souffrent moins que d'autres de la crise actuelle, mais des distinctions seraient plus que malaisées à établir et il vaut mieux attendre pour augmenter le poids des impôts que le pays ait été délivré de l'invasion et que la vie économique ait pu reprendre tout son élan. »

On comprend très bien qu'il ait paru impossible, au début de la guerre, d'augmenter le produit des impôts. Outre les raisons valables données par le ministre des Finances dans le document cité ci-dessus, il y avait la désorganisation que la mobilisation avait apportée dans les administrations financières, comme d'ailleurs dans les autres. Il faut ajouter, si l'on veut se représenter exactement l'état des esprits à cette époque, que la croyance à une guerre courte était encore très générale ; tant dans les milieux militaires que dans les milieux politiques même les mieux informés, il n'y avait pour ainsi dire personne qui eût réalisé ce que serait cette guerre. La nécessité de l'effort fiscal ne viendrait, pensait-on, qu'une fois la guerre terminée.

Aussi n'y a-t-il à signaler, dans cette première période de la guerre, que la mise en application de mesures décidées avant qu'elle eût éclaté : à partir du 1er janvier 1915, la mise en application de la loi du 29 mars 1914 relative à la réforme de l'impôt sur les terres ; à partir du 1er janvier 1916, celle de la loi du 15 juillet 1914 instituant l'impôt général sur le revenu. D'ailleurs ni l'une ni l'autre réforme n'apportait de ressources nouvelles à l'État. De l'impôt général sur le revenu il sera traité un peu plus tard. Pour ce qui est de la réforme de l'impôt sur les terres, elle consistait à dégrever l'agriculture et à chercher dans une taxation aggravée des valeurs mobilières la compensation du dégrèvement.

A mesure que la guerre se prolongeait et que les dépenses grandissaient, l'opinion devait se modifier sur l'opportunité d'une politique de fiscalité. Personne évidemment ne pouvait penser que de nouveaux impôts combleraient l'écart entre les dépenses et les recettes budgétaires normales. Cet écart avait été de 7.664.000.000 de francs pour les cinq premiers mois de la guerre et de plus de 19.000.000.000 de francs en 1915. Mais il était impossible de laisser cet écart grandir ainsi sans faire un effort pour accroître les recettes normales ; ne fût-ce que pour le maintien du crédit de la France, cela était indispensable. Ce l'était aussi au point

de vue moral ; il fallait que l'effort national s'affirmât vigoureux et résolu dans tous les domaines et qu'il n'y eût pas que les sacrifices des combattants — si toutefois il est permis de comparer sans ridicule et même sans impiété des sacrifices aussi démesurément inégaux que celui du soldat et celui du contribuable. Enfin, de nouvelles richesses se créaient, ou tout au moins de nouvelles apparences de richesses nées de l'émission accrue des signes monétaires. Des usines s'étaient édifiées ou transformées, qui travaillaient pour l'État et réalisaient de gros profits ; les salaires montaient ; dans des milieux étendus de la population il se développait un luxe nouveau, un luxe de guerre, dont le contraste était poignant avec la misère et les privations de certains. Le pays, après le choc formidable du début, s'adaptait à la guerre, reprenait une sorte d'équilibre, et il n'y avait aucun doute qu'il fût possible d'instituer des impôts nouveaux ou d'augmenter le taux des impôts anciens.

Les commissions des finances de la Chambre et du Sénat ont, de bonne heure, poussé le gouvernement dans la voie des créations et relèvement d'impôts. C'est dans le milieu de l'année 1916 que le gouvernement a décidé de changer la politique financière d'expectative qu'il avait jusque là suivie. L'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture des crédits provisoires applicables au troisième trimestre de 1916 (Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1916, doc. n° 2.115) s'exprime ainsi sur ce point : « A mesure que la guerre dure, il est indispensable que le pays accepte de faire de plus grands sacrifices. Nous avons pu jusqu'à présent ne pas vous demander d'augmenter les impôts existants, ni de créer des taxes nouvelles. Cette politique qu'on nous a parfois reprochée se justifiait par des raisons solides que nous avons à plusieurs reprises indiquées et sur lesquelles il est inutile de revenir. Mais le temps qui s'écoule, en changeant les termes du problème, nous amène à modifier nos vues. Il arrive un moment où les inconvénients que nous avons signalés doivent être mis en balance avec ceux qui résulteraient d'une attente trop prolongée. Les emprunts que nous sommes obligés de faire pour la Défense nationale entraînent des charges croissantes auxquelles il est sage de pourvoir, même avant la conclusion de la paix, dans la mesure où le permet l'état de la fortune publique et des revenus particuliers. La Commission du budget a insisté sur ce point dans plusieurs de ses rapports avec beaucoup de force et nous ne saurions méconnaître ce qu'il y a de juste dans les considérations qu'elle nous a présentées. Le pays s'est habitué, d'autre part, à la pensée que de nouveaux efforts lui seraient demandés à l'heure où leur nécessité apparaîtrait plus évidente. Enfin, la prolongation même de la guerre et l'obligation qu'elle entraîne de faire au pays le sacrifice d'opinions respectables et d'intérêts particuliers doivent

rendre plus facile l'entente entre tous les représentants de la nation. Nous espérons fermement que les discussions auxquelles donneront lieu les propositions que nous avons le devoir de vous soumettre seront animées d'un esprit sincère de conciliation, comme doivent l'être tous les débats des Chambres en temps de guerre et dans un pays en partie occupé par l'ennemi. Ainsi disparaîtra l'une des principales et peut-être la plus forte des raisons qui nous ont fait différer jusqu'à ce jour le dépôt des propositions sur lesquelles vous serez appelés à délibérer. »

Faire face, par le produit de ressources normales, aux charges permanentes qui allaient naître de la guerre, c'est-à-dire au service des dettes, c'est l'idée essentielle du passage que nous venons de citer. Idée qui s'impose avec force et qui ne représente que le sacrifice minimum qu'il y ait lieu de demander à un pays en guerre. Les dépenses successives que la guerre entraîne, on les couvre comme on peut, et en fait, au-delà d'un certain degré d'intensité de la guerre, il est difficile, voire même impossible, de les couvrir par l'impôt. Mais l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés pour les besoins de la guerre, voilà la charge durable que laisse celle-ci, et il faudrait poser comme une règle impérative, qui doit être respectée même au prix des plus grands efforts, la nécessité de couvrir cette charge, au fur et à mesure qu'elle se créée, par des impôts nouveaux.

Le passage cité fait allusion, dans ses dernières phrases, à l'esprit de conciliation qui doit animer l'examen des propositions ministérielles en matière d'impôts. C'est que la lutte se poursuivait entre les partisans de l'ancien système des impôts directs et ceux du nouveau système dont l'édification avait commencé avec la loi du 15 juillet 1914 et avait été interrompue par la guerre. Le programme ministériel du 18 mai 1916 contenait une disposition qui ne fut pas acceptée par le Parlement : c'était le doublement des anciennes contributions directes, à l'exception de la contribution des portes et fenêtres. La mesure ne fut pas acceptée par le Parlement parce qu'elle paraissait consolider des impôts que la réforme fiscale en cours avait pour objet de faire disparaître et qui, effectivement, ont été supprimés par la loi du 31 juillet 1917. Ainsi se manifestait, dès le premier programme fiscal que le gouvernement présentait, la difficulté que nous avons signalée dans l'introduction et qui tenait à ce que la guerre avait surpris la France en plein travail de réfection de son système fiscal.

Le programme fiscal du 18 mai 1916 contenait un ensemble de dispositions dont le rendement était évalué à un peu plus de 900.000.000 de francs. De ces dispositions, les unes n'ont pas été admises par le Parlement ; d'autres ont été insérées dans la loi du 30 juin 1916 portant ouverture des crédits provisoires applicables au troisième trimestre de 1916 ;

d'autres encore, les plus nombreuses, ont fait l'objet d'une élaboration plus longue et n'ont été insérées, plus ou moins gravement modifiées, que dans la loi du 30 décembre 1916 portant ouverture des crédits provisoires applicables au premier trimestre de 1917. Dans cette loi du 30 décembre 1916, il n'y avait pas seulement des dispositions issues du programme du 18 mai, mais d'autres dispositions sorties des initiatives prises par la Commission du budget. En 1916, outre les mesures fiscales comprises dans les deux lois du 30 juin et du 30 décembre, une loi du 1er juillet institua la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre.

En 1917 et en 1918 l'effort fiscal a continué. Un second programme fiscal fut présenté par le gouvernement le 22 juin 1917 ; mais le ministre qui l'avait présenté ayant quitté le pouvoir, son successeur le retira et le remplaça par un ensemble de dispositions contenues dans le projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils pour l'exercice 1918 (Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1917, doc. nº 3.941). Dans ce projet d'ailleurs étaient reprises certaines des dispositions du programme du 22 juin, les unes sans changement, les autres plus ou moins modifiées. En 1919, il n'y a pas eu de programme d'ensemble, mais diverses mesures, notamment le relèvement du prix de vente des allumettes et des tabacs et l'institution de coefficients de majoration appliqués aux droits de douane, ont fourni des ressources importantes.

Le tableau qui suit résume, par l'indication des lois (ou dans certains cas des décrets) portant création ou relèvement d'impôts, et pour chaque loi par l'indication du rendement espéré, en période normale, des mesures prises, l'effort fiscal accompli de 1916 à 1919. Ce tableau ne comprend que les mesures fiscales destinées à durer, à l'exclusion de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, instituée par la loi du 1er juillet 1916, et de la taxe exceptionnelle de guerre, instituée par la loi du 30 décembre 1916, contribution et taxe à caractère temporaire.

Créations ou relèvements d'impots de 1916 a 1919

Rendement évalué (en millions de francs)

1916 :	
Loi du 30 juin	125
Loi du 30 décembre	678
1917 :	
Loi du 31 juillet (1)	— *32*

(1) Cette loi du 31 juillet 1917 a supprimé les anciennes contributions directes et institué des impôts cédulaires sur les revenus ; elle s'est traduite, au total, par une moins-value de 32.000.000 de francs.

Loi du 29 septembre	0,3
Décret du 1er octobre	16
Loi du 31 décembre	877

1918 :

Loi du 17 janvier	170
Loi du 18 avril	39
Loi du 29 juin	705

1919 :

Décret du 26 mai	15
Loi et décret du 27 mai et décret du 28 mai	150
Loi du 14 juin	1
Décret du 8 juillet et décrets postérieurs	300
Loi du 29 août	5
Loi du 7 novembre	9
Décret du 23 décembre (1)	—*4*

L'accroissement de recettes attendu de ces diverses mesures prises de 1916 à fin 1919, est de l'ordre d'un peu plus de 3.000.000.000 de francs, l'évaluation étant faite en période normale, non pas en période de guerre ou de transition. Il faudrait y ajouter, pour être complet, le produit de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, produit qui s'est élevé, pour les trois exercices 1917 à 1919, à 1.459.000.000 de francs ; mais il ne s'agit pas là d'une recette permanente.

L'effort fiscal ainsi accompli est important, surtout si on considère les circonstances défavorables dans lesquelles il a été fait ; nous aurons à nous demander s'il aurait pu être plus grand. C'est au cours de l'année 1920, après la période dans laquelle cette étude se renferme, que le premier grand effort a été fait en France pour restaurer l'équilibre budgétaire. Le produit des mesures fiscales prises au cours de l'année 1920 est de l'ordre de plus de 7.500.000.000 de francs ; elles auraient suffi à rétablir les finances françaises, à peu de chose près, si la carence de l'Allemagne n'avait pas posé, à côté du problème du budget ordinaire, le problème bien plus grave du budget des réparations.

Nous allons avoir, dans la suite de ce chapitre, à suivre, dans leurs grandes lignes, les changements apportés au système fiscal de la France au cours de la période de la guerre. Nous ne ferons que mentionner brièvement les impôts exceptionnels, contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre et taxe militaire ; nous nous arrêterons davantage sur les créations et transformations d'impôts faites à titre durable.

(1) Le décret du 23 décembre 1919 porte réduction du droit de douane sur les automobiles, d'où une moins-value de 4.000.000 de francs.

III. — *La contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre. La taxe exceptionnelle de guerre.*

La contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre a été instituée par la loi du 1er juillet 1916. C'est la première mesure fiscale à laquelle on ait pensé ; dès les premiers mois de 1915 des propositions d'initiative parlementaire étaient faites en ce sens. Lorsque le gouvernement soumit aux Chambres le premier projet d'emprunt en rentes, en novembre 1915, il annonça son intention de demander la création d'un impôt sur les bénéfices de guerre ; le projet relatif à cet impôt fut déposé deux mois après le projet d'emprunt, le 14 janvier 1916 ; il était lié à la demande des crédits nécessaires au paiement des arrérages des nouvelles rentes.

L'idée d'instituer un impôt sur les bénéfices de guerre devait se présenter naturellement à l'esprit des gouvernements et être, non pas seulement accueillie avec faveur, mais véhémentement réclamée par l'opinion publique. Les bénéfices de guerre sont de la nature de la rente au sens où les économistes prennent ce mot ; ils sont fils de la conjoncture. En outre, formés grâce à des circonstances qui sont calamiteuses pour l'ensemble de la nation, nés parmi les deuils, les souffrances, l'appauvrissement, la ruine de beaucoup, ces gains qui vont à quelques-uns sont d'une extrême et ostentatoire immoralité. L'Angleterre a, la première parmi les belligérants, frappé les bénéfices de guerre au moyen de l'*Excess profit Duty* ; tous les belligérants et quelques pays neutres ont institué ce genre d'impôt.

La loi française de 1916 assujettit à l'impôt les bénéfices exceptionnels, c'est-à-dire ceux que certaines personnes ont réalisés par des opérations étrangères à leurs occupations habituelles, et les bénéfices supplémentaires, c'est-à-dire ceux que les industriels et commerçants ont réalisés dans l'exercice normal de leur profession, mais qui ont dépassé, grâce à la guerre, le niveau normal. Les gains des agriculteurs, en tant qu'ils ne vendent que leurs produits, n'ont pas été assujettis à l'impôt ; c'est une des nombreuses et importantes faveurs que les lois fiscales françaises accordent aux exploitants agricoles ; la prospérité paysanne pendant et depuis la guerre a trouvé un solide point d'appui dans cette exemption. Le taux de l'impôt sur les bénéfices de guerre avait été fixé à 50 pour 100 par la loi du 1er juillet 1916 ; une loi du 31 décembre 1917 l'a fait progressif, compris entre 50 pour 100 pour la fraction des bénéfices imposables qui ne dépasse pas 100.000 francs et 80 pour 100 pour tout ce qui est au delà de 500.000 francs.

L'impôt sur les bénéfices de guerre a cessé de s'appliquer aux opérations postérieures au 30 juin 1920. Mais le mécanisme de l'assiette et des recouvrements et les délais accordés pour le paiement font que les gros rendements se placent après la fin des hostilités. Le produit de l'impôt a été : en 1917, de 209.000.000 de francs ; en 1918, de 578.000.000 de francs ; en 1919, de 672.000.000 de francs ; soit 1.459.000.000 de francs pour la période qui nous intéresse. A la date du 31 août 1925, le montant des rôles émis était de 17.688.000.000 de francs, et le produit global de l'impôt paraît devoir être de 18 milliards de francs environ.

La taxe exceptionnelle de guerre a été instituée par la loi du 30 décembre 1916. Elle avait pour objet de frapper d'un supplément d'impôt les Français appartenant à une classe mobilisable et qui, pour une autre cause que des blessures de guerre ou une maladie contractée au service pendant la durée des hostilités, ne servaient pas aux armées. Elle comprenait un droit fixe et un droit proportionnel égal à 25 pour 100 du montant de l'impôt général sur le revenu dû par le contribuable. L'objet de cette taxe était plutôt politique que financier ; on voulait donner satisfaction à l'opinion publique en frappant d'un impôt spécial les Français d'âge militaire qui n'étaient pas aux armées.

IV. — *La transformation des impôts directs. L'impôt général sur le revenu et les impôts cédulaires*

Lorsque la guerre a éclaté, le Parlement venait de voter la loi qui commençait de transformer le système des impôts directs (loi du 15 juillet 1914). La loi du 15 juillet 1914 ne supprimait pas les anciens impôts directs, mais elle instituait un impôt général sur le revenu. Cet impôt, d'un taux très modique (2 pour 100), ne comportant pas de déclaration obligatoire, n'était guère qu'une expérimentation, une sorte d'impôt de statistique. Pourtant, il marquait une date dans l'histoire financière de la France, il commençait d'instituer un système nouveau et annonçait la chute plus ou moins prochaine de l'ancien système.

La question des impôts directs était depuis longtemps discutée en France ; la discussion était entrée, au point de vue parlementaire, dans la période des réalisations avec le projet de loi déposé en 1907 par M. Caillaux. Ce projet instituait, en remplacement des anciennes contributions directes, deux impôts nouveaux :

a) un impôt *général* sur les revenus, ceux-ci étant répartis en sept catégories ; *b*) un impôt *complémentaire* sur l'ensemble du revenu.

Telle est l'idée essentielle qui a été réalisée, avec un changement de dénomination, l'impôt complémentaire étant devenu l'impôt *général*, et

l'impôt général sur les revenus étant devenu l'*impôt par catégories ou cédules* de revenus. L'impôt général, institué par la loi du 15 juillet 1914, a été modifié dans son assiette et le taux en a été relevé par une série de lois à partir de 1916. L'impôt par cédules a été institué par la loi du 31 juillet 1917.

C'est vraiment une conception nouvelle de l'impôt direct qui s'est installée avec les lois de 1914 et de 1917.

L'ancien système des impôts directs en France datait, dans ses idées directrices, de la Révolution. Les principes en étaient les suivants :

a) L'impôt est réel, non personnel. Il est assis sur la matière imposable abstraction faite de la personnalité du contribuable.

b) Il est, autant que possible, forfaitaire. Le revenu imposable, ce n'est pas le revenu exact, par année, dont le contribuable a bénéficié, mais un revenu moyen : le revenu que telle terre, que telle entreprise, doit en moyenne donner dans une assez longue période de temps.

c) La constatation du revenu imposable se fait du dehors, par le moyen de signes extérieurs faciles à saisir ; le revenu est présumé plutôt que constaté. La déclaration obligatoire et contrôlée est considérée, dans cette conception, comme une chose intolérable, une sorte d'attentat à la liberté du citoyen. En somme, c'était une conception fiscale fortement empreinte de cet individualisme qui marque les idées et les institutions de la fin du XVIIIe siècle, un système d'impôts fait pour un peuple de petits propriétaires, de petits et moyens industriels et commerçants, chacun vigoureusement retranché dans sa terre ou dans sa boutique, très jaloux de ses droits et tenant l'État pour un ennemi. Entre le fisc et l'assujetti le moins possible de contacts, et pour celui-ci le maximum de liberté.

Dans le nouveau système fiscal inauguré en 1914, c'est la conception de l'impôt personnel qui s'est installée, l'impôt à la mesure exacte — exacte au moins théoriquement et sur le papier — des facultés contributives de chacun, l'impôt qui, serrant d'aussi près que possible les réalités, a pour instrument nécessaire, dans les opérations de constatation du revenu, la déclaration obligatoire contrôlée. Cet instrument, la loi de 1914, étant une loi d'introduction et d'essai, ne l'avait pas créé ; il l'a été par la loi du 30 décembre 1916, que d'autres textes ont renforcée (notamment la loi du 31 juillet 1920).

L'ancien système des impôts directs en France comprenait un impôt assis sur la valeur locative de l'habitation personnelle, appelé *contribution mobilière* ; un impôt assis sur le nombre et la nature des ouvertures des maisons, *portes et fenêtres*, qui, en fait le plus souvent, jouait comme un complément de l'impôt foncier ; un impôt foncier à deux branches, impôt sur *les propriétés bâties* et impôt sur *les propriétés non*

bâties ; un impôt, *la patente*, qui frappait le commerce et l'industrie et quelques professions libérales. L'impôt sur *le revenu des valeurs mobilières*, créé en 1872, n'était pas classé administrativement parmi les impôts directs, mais économiquement en faisait partie. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt de la patente, l'impôt foncier, étaient des fragments d'un système d'impôts cédulaires, mais incomplet et disparate. Quant à la contribution mobilière et à la contribution des portes et fenêtres, pour celle-ci dans les cas où elle n'était pas un simple complément de l'impôt foncier, elles jouaient, mais d'une manière évidemment bien imparfaite, le rôle d'un impôt général sur l'ensemble du revenu, le revenu du contribuable étant présumé en relation avec la valeur de son habitation personnelle.

Le système nouveau des impôts directs est un édifice plus harmonieux. A la base, une collection complète d'impôts cédulaires : *a*) Des impôts sur les revenus des capitaux fonciers et mobiliers ; *b*) Des impôts sur les revenus mixtes, c'est-à-dire les bénéfices du commerce et de l'industrie et les revenus des charges et offices ; *c*) Des impôts sur les revenus de travail, traitements, salaires et pensions, bénéfices des professions non commerciales, et, par une faveur spéciale, bénéfices de l'exploitation agricole, ces bénéfices, qui sont en réalité des revenus mixtes où le capital a sa part à côté du travail, étant taxés au tarif des revenus du travail.

Au sommet, l'impôt général sur l'ensemble des revenus, impôt personnel et progressif.

Le tarif des impôts cédulaires varie avec la nature du revenu. Il est actuellement de 10 pour 100 pour les revenus du capital ; de 8 pour 100 pour les revenus mixtes ; de 6 pour 100 pour les revenus du travail et pour les bénéfices de l'exploitation agricole. Le tarif de l'impôt général est actuellement, au point le plus élevé de la progression, de 50 pour 100, ce taux de 50 pour 100 ne s'appliquant qu'à la fraction du revenu qui dépasse 550.000 francs (1). A ces taux de base ont été ajoutés deux décimes (loi du 22 mars 1924).

Il y a cumul, sur le même revenu, de l'impôt cédulaire et de l'impôt général.

Un vieux proverbe français dit qu'on ne change pas de chevaux au passage d'un gué, C'était un gué difficile et périlleux que la France traversait d'août 1914 à novembre 1918. La loi du 15 juillet 1914, qui instituait l'impôt général sur le revenu, en fixait l'application au 1er janvier 1915. Mais l'établissement de l'impôt était manifestement impos-

(1) Le taux est uniformément de 50 %, mais la computation du revenu imposable est faite de telle façon que les tranches inférieures à 550.000 francs ne sont pas comptées pour leur montant total. Le résultat est le même que si le tarif était progressif.

sible à cette date, et la loi du 26 décembre 1914 reporta au 1er janvier 1916 la mise en vigueur de l'impôt. Dans les dernières semaines de l'année 1915, le 10 décembre 1915, le ministre des Finances fit connaître à la Commission du budget son intention de demander au Parlement un nouvel ajournement, en se fondant sur les difficultés pratiques que l'état de guerre apportait à la mise en application d'un nouvel impôt qui impliquait une collaboration étroite des agents du fisc et des contribuables. La Chambre n'accepta pas le nouvel ajournement, et, après quelque résistance, le Sénat se rangea à l'avis de la Chambre. Il faut d'ailleurs observer que la mise en application de l'impôt général sur le revenu ne faisait pas disparaître les deux impôts qui, dans le système existant, en tenaient lieu, la contribution mobilière et celle des portes et fenêtres. Ces deux impôts n'ont disparu que le 1er janvier 1918, par application de la loi du 31 juillet 1917 relative aux impôts cédulaires.

Une réforme fiscale ainsi faite en pleine guerre ne pouvait pas être d'un bon rendement financier. D'une façon générale l'impôt personnel, à base de déclaration obligatoire, a été difficile à acclimater en France ; aujourd'hui encore il s'en faut que l'acclimatation soit complète. Il y a à changer de vieilles habitudes des contribuables, à vaincre une résistance diffuse et généralisée. C'est pour l'administration fiscale des méthodes nouvelles à adopter, une technique à constituer. Enfin, outre la difficulté générale qu'il y a à acclimater en France le nouveau système d'impôts directs, la guerre apportait à son fonctionnement des obstacles de toute sorte sur lesquels il est inutile d'insister.

Aussi le produit de l'impôt général sur le revenu n'a-t-il pas été grand dans les premières années d'application. Il a été :

En 1916....................	51.503.000	francs
En 1917....................	254.368.000	—
En 1918	547.465.000	—
En 1919....................	562.871.000	—

Depuis la cessation des hostilités, l'élévation des tarifs et le renforcement du contrôle, joints à la restauration progressive de l'économie nationale, ont très notablement accru le produit de l'impôt général. Pour l'année 1925, l'évaluation est fixée à 2.924 millions de francs.

L'impôt général sur le revenu n'est qu'un des éléments, et non l'élément prépondérant, du système français d'impôts directs qui comprend aussi les impôts *cédulaires* et les *taxes assimilées* (1). Si l'on fait le

(1) Les taxes assimilées sont des impôts de quotité recouvrés par rôles nominatifs, d'ailleurs très disparates par leur nature fiscale. Le produit en est évalué à 248.000.000 de francs, pour 1925 Ces taxes assimilées ont fourni un rendement accru depuis 1917 à raison des remaniements et des élévations de taux dont elles ont été l'objet (lois du 30 décembre 1916, du 29 juin 1918, du 25 juin 1920). En 1913 leur produit avait été de 63.000.000 de francs.

compte du produit total de ces divers impôts (y compris l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui, administrativement, n'est pas classé comme impôt direct), on obtient le tableau suivant :

En 1913	772	millions de francs
En 1914	764	—
En 1915	704	—
En 1916	731	—
En 1917	972	—
En 1918	949	—
En 1919	1.359	—

Pendant les trois premières années de la guerre, le rendement a donc été inférieur au rendement de l'année 1913. En 1917 et 1918, il y a une appréciable, mais encore modeste plus-value, d'environ 25 pour 100. Ce n'est qu'en 1919 que la plus-value prend son essor (76 pour 100). Depuis 1919 le rendement des impôts directs, valeurs mobilières comprises, n'a pas cessé de croître ; il est évalué, au budget de 1925, à la somme de 8 milliards de francs.

Réformer en pleine guerre le système fiscal, c'était jouer la difficulté. Le Parlement n'a pas voulu renier la réforme amorcée par la loi du 15 juillet 1914 et considérée comme un des points vitaux de la politique radicale. Mais les hommes compétents en finance n'avaient pas d'illusion sur le rendement immédiat à attendre de la réforme. Pour ce qui est des finances de guerre, l'accroissement du taux des vieilles contributions directes eût donné davantage.

V. — *Les autres mesures fiscales. Enregistrement et timbre. Impôts de consommation. Monopoles et exploitations industrielles de l'État*

Les impôts directs n'ont pas fourni, jusqu'en 1919, des ressources bien abondantes, pour les raisons qui ont été exposées. La majeure partie des ressources nouvelles créées pendant la guerre provient des autres catégories d'impôts. Nous allons prendre une vue sommaire des mesures fiscales réalisées ; elles sont loin de présenter le même intérêt doctrinal que la transformation des impôts directs. Nous distinguerons trois catégories d'impôts ou revenus de l'État : enregistrement et timbre ; impôts de consommation, y compris les douanes et les impôts sur les transports ; monopoles et exploitations industrielles de l'État.

I. Dans l'ordre des droits d'enregistrement et de timbre, qui forment une catégorie fiscale très développée en France, les ressources nouvelles

créées résultent de deux lois du 31 décembre 1917 (il y a deux lois de cette date, l'une portant ouverture de crédits provisoires pour le premier trimestre de 1918, l'autre portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1917), de la loi du 29 juin 1918 relative au budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, et de la loi du 14 juin 1919.

La première loi comprend les mesures suivantes :

a) En ce qui concerne les successions et donations, institution d'une taxe assise sur le capital net global de la succession, quand le défunt ne laisse pas au moins quatre enfants vivants ou représentés, taxe progressive et calculée par tranches, qui s'ajoute aux droits de mutation par décès assis sur les parts successorales ; majoration des droits de mutation par décès et des droits sur les donations entre vifs ; limitation de la vocation successorale, en ligne collatérale, au sixième degré inclusivement ;

b) Majoration du timbre des effets de commerce ;

c) Institution de la taxe sur les paiements (qui a été remplacée depuis par l'impôt sur le chiffre d'affaires) et de la taxe sur les marchandises de luxe.

La seconde loi ne contient qu'une disposition sans importance sur le prix des passeports et leur visa.

La troisième contient une série de dispositions : augmentation de la taxe sur les biens de mainmorte ; obligation de soumettre à l'enregistrement tous les actes synallagmatiques ; augmentation du taux des droits proportionnels réduits ; taxe annuelle d'enregistrement sur les polices d'assurance-vie et d'assurance-accidents ; relèvement des droits de timbre de dimension ; majoration des droits de timbre sur les polices d'assurance.

Dans la quatrième il n'y a qu'une seule disposition, relative à la taxe annuelle d'enregistrement sur les polices d'assurances agricoles.

Le rendement de ces diverses mesures, évalué pour une période normale, était considéré comme devant atteindre, en chiffres ronds, 1.000.000.000 de francs, dont la plus forte part, 876.000.000 de francs, à provenir de la première loi du 31 décembre 1917.

Il faut ajouter aux mesures fiscales prises dans l'ordre des droits d'enregistrement et de timbre les dispositions de la loi du 18 avril 1918. Cette loi porte un titre très général : loi relative aux mesures contre les fraudes fiscales. Mais, en fait, elle ne contient que des mesures destinées à assurer une perception plus exacte des catégories susdites d'impôts : mesures relatives à l'ouverture des coffres-forts après décès ; aux déclarations de mutation par décès ; à la prescription de l'action qui appartient à l'État pour le recouvrement des droits de succession ; aux actes de donation ; aux titres et valeurs présumés appartenir à une succes-

sion. Le rendement de ces mesures a été évalué à 38.000.000 de francs, qu'il convient d'ajouter à l'évaluation du produit des mesures fiscales prises en matière d'enregistrement et de timbre.

II. — Dans l'ordre des impôts de consommation, y compris les douanes et les impôts sur les transports, les textes sont les suivants : loi du 30 juin 1916, loi du 30 décembre 1916, loi du 29 juin 1918, décret du 8 juillet 1919 et décrets postérieurs, loi du 25 août 1919, loi du 7 novembre 1919.

La loi du 30 juin 1916 a majoré les droits sur l'alcool et modifié le régime fiscal de ce produit.

La loi du 30 décembre 1916 a institué un droit intérieur de consommation sur les denrées coloniales, relevé les droits sur la chicorée et les succédanés du café, relevé les droits sur les boissons hygiéniques, relevé les droits sur les sucres, institué des taxes sur le prix des places dans les spectacles, sur les eaux minérales et sur les spécialités pharmaceutiques.

La loi du 29 juin 1918 a pris les mesures suivantes : relèvement du droit de statistique (douane) et extension de ce droit aux colis postaux ; relèvement de la taxe de luxe sur les spiritueux ; relèvement des droits sur les boissons hygiéniques, des droits sur la chicorée et les succédanés du café, des droits sur le vinaigre, des droits sur les sucres, modification et relèvement des droits sur les transports, et des droits de licence sur les débitants de spiritueux.

Le décret du 8 juillet 1919 a inauguré le système du relèvement des droits de douane par l'application de coefficients de majoration. Ce décret et ceux qui, par la suite, ont modifié les coefficients ont été pris par application de la loi du 6 mai 1916 qui donnait au gouvernement, pour la durée de la guerre, des pouvoirs très étendus.

La loi du 25 août 1919 et la loi du 7 novembre 1919 n'ont chacune qu'une très petite importance ; la première institue une taxe de douane dite taxe pour le développement du commerce extérieur ; la seconde est relative aux droits d'importation sur les produits chimiques.

Le produit total de ces diverses mesures, en période normale, a été évalué à la somme de 1.358.000.000 de francs.

III. — Pour ce qui est des monopoles et exploitations industrielles de l'État, les mesures prises ont consisté en relèvements successifs du prix de vente des tabacs, des allumettes, des poudres à feu, et des taxes postales, télégraphiques et téléphoniques. Ces relèvements ont été opérés par les textes suivants : loi du 30 décembre 1916, loi du 29 septembre 1917, décret du 1er octobre 1917, loi du 17 janvier 1918, décret du 26 mai 1919, loi et décret du 27 mai 1919, décret du 28 mai 1919. Le produit total de ces diverses mesures, en période normale, a été évalué à 540.000.000 de francs.

VI. *L'écart entre les ressources budgétaires normales et les charges du temps de guerre*

Les ressources budgétaires normales n'ont couvert, on l'a vu, qu'une part assez petite des dépenses de la période 1914-1919, soit 16,50 pour 100. L'écart, année par année, entre les ressources budgétaires normales et les dépenses est de :

Excédent des dépenses :

En 1914	6.175	millions de francs
En 1915	17.990	—
En 1916	31.916	—
En 1917	38.475	—
En 1918	49.858	—
En 1919	42.627	—
Total	187.041	millions de francs

Il est manifestement impossible que, dans une guerre comme celle de 1914, les ressources budgétaires normales couvrent la totalité des dépenses, ou même seulement la plus grande partie. Mais il y a tout au moins quelque chose qu'il est raisonnable et prudent de se donner comme une fin à réaliser : c'est de couvrir chaque année par l'impôt et les autres ressources normales les charges cumulées des services permanents de l'État et de la dette publique, intérêts et amortissement. Avec cette méthode, si les circonstances permettent de la suivre, l'État obtient ce résultat que, dès la fin de la guerre, les budgets sont en équilibre : à mesure que, par les emprunts qui servent à couvrir les dépenses extraordinaires de guerre, les charges de la dette grossissaient, des ressources permanentes adéquates ont été instituées ; au retour de la paix, sans nouvel effort, ou au prix d'un effort relativement léger, les recettes budgétaires sont égales aux dépenses. Parmi les belligérants, quelques-uns ont atteint ce résultat ou en ont approché ; mais c'étaient des belligérants dont l'effort guerrier, pour grand qu'il ait été, est resté très au-dessous de l'effort français et qui n'ont pas subi l'invasion et les dévastations qui l'ont accompagnée. En France, les mesures fiscales qui ont été prises n'ont pas permis, à beaucoup près, d'en arriver là. Si l'on considère, en effet, année par année, dans la période 1914-1919, d'une part les seules charges de la dette, d'autre part les ressources budgétaires permanentes, ce qui exclut les ressources exceptionnelles comme la contribution sur les bénéfices de guerre, on constate que la somme des charges de la dette, pour ces six années, est de 26.245.000.000 de francs et que la somme des ressources permanentes est de 35.155.000.000 de francs, de sorte que

les trois quarts, ou presque, des ressources permanentes ont été absorbées par les charges de la dette. La fraction des ressources permanentes absorbée par les charges de la dette va en croissant du début à la fin de la période considérée, ou plus exactement jusqu'en 1918. De 32 pour 100 en 1914, la proportion des charges de la dette aux ressources permanentes passe à :

En 1915....................	44 %
En 1916....................	67 —
En 1917....................	80 —
En 1918....................	113 —
En 1919....................	81 —

Ainsi, à la fin de la période considérée, le service de la dette absorbait plus des quatre cinquièmes des ressources permanentes, après avoir même dépassé ces ressources en 1918 ; il ne laissait disponible qu'une somme de 1.800.000.000 de francs pour les autres services publics normaux du temps de paix, services civils et militaires, qui exigent dans le budget de 1925 une somme d'environ 13 milliards de francs. Nous étions, par conséquent, très loin d'avoir élevé nos ressources permanentes à la hauteur des dépenses du même ordre.

CHAPITRE II

Appréciation de la politique fiscale de la France pendant la guerre

La politique suivie en France, au cours de la guerre, pour accroître les ressources budgétaires normales a fait l'objet d'appréciations en sens divers, où la part de la critique est assez grande. Il y a deux questions à examiner : l'intensité de l'effort accompli en matière fiscale ; le sens dans lequel cet effort a été dirigé, question qui tire son intérêt du fait qu'on nous a reproché, surtout à l'étranger, notre préférence pour les modes indirects d'imposition et la part relativement faible des impôts directs dans la fiscalité de guerre.

I. *L'intensité de l'effort fiscal*

Les créations ou majorations d'impôts réalisées de 1915 à 1919 étaient faites pour donner, en période normale, un rendement de plus de 3.000.000.000 de francs, pour ce qui est des recettes permanentes. Il y a eu, en outre, la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, ressource de circonstance, qui a fourni de 1915 à 1919 une somme de 1.459.000.000 de francs, et beaucoup plus depuis 1919 ; elle fournira, au total, environ 18 milliards de francs.

En fait, les ressources budgétaires normales, permanentes ou exceptionnelles, qui étaient, en 1913, de 4.907.000.000 de francs (1) ont atteint au cours des années 1914 à 1919, les chiffres suivants :

En 1914....................	4.196	millions de francs
En 1915....................	4.130	—
En 1916....................	4.932	—

(1) L'ensemble de ces recettes comprend, non seulement les impôts de toute nature, mais les recettes des monopoles et exploitations industrielles, les produits du domaine et les droits et produits divers.

En 1917	6.186	millions de francs
En 1918	6.791	—
En 1919	11.586	—

C'est une opinion assez répandue que l'accroissement des ressources budgétaires n'a pas été aussi grand que cela eût été possible. Il semble que cette opinion soit généralement admise hors de France. En France même, des critiques parfois vives ont été formulées contre ce qu'on a appelé la faiblesse et l'inertie gouvernementale en cette matière (1).

Il est certain que les pouvoirs publics ont montré beaucoup d'hésitation à entrer dans la voie des impôts nouveaux. Le premier qui ait été proposé est la contribution sur les bénéfices de guerre : le projet est de janvier 1916 et la loi est du mois de juillet de la même année. C'est aussi en 1916 qu'a été présenté au Parlement le premier programme fiscal de la guerre (projet du 18 mai 1916). D'ailleurs d'éminents économistes et financiers, au cours des deux premières années de guerre, encourageaient le gouvernement dans cette politique d'abstention (2).

Que le gouvernement ait manqué de confiance dans le courage fiscal du pays, on l'admettra sans peine. S'il avait parlé haut et ferme, proclamé le devoir national de soutenir financièrement la guerre autrement que par des emprunts, il eût été suivi. D'une façon générale, les pouvoirs publics ont eu peur de faire peur aux gens de l'arrière, aux civils ; ils se sont appliqués à leur masquer ce que la guerre avait de rude et à ménager leurs nerfs.

Toutefois, il est sage de ne jamais oublier que, si la critique est aisée, l'art est difficile. Les hommes qui avaient les responsabilités du pouvoir dans une période si lourde ont pu commettre quelques erreurs de jugement. Qui se flatterait de n'en avoir pas commis à leur place, et peut-être de plus graves ? Bien des circonstances expliquent leur hésitation à conduire tout de suite le pays dans la voie des sacrifices fiscaux. Outre le trouble si profond apporté par l'invasion dans la vie administrative, économique et financière du pays, il y avait la croyance, lente à se dissiper, que la guerre serait courte. Il y avait aussi l'habitude dès longtemps prise et si tenacement implantée dans nos mœurs politiques de ne pas oser montrer la vérité toute nue à l'électeur et de « parer », comme disent les commerçants, la marchandise.

Mais c'est une question maintenant sans intérêt que de chercher à déterminer si le gouvernement d'alors a eu tort ou raison ; il faudrait des

(1) On trouvera notamment ces critiques formulées par notre collègue M. Jèze dans les nombreuses et remarquables études qu'il a consacrées aux finances de guerre de la France (*Revue de science et de législation financières*, années 1917-1919).

(2) Notre collègue M. Jèze a résumé cette campagne abstentionniste dans une de ses études de la *Revue de science et de législation financières*, 1917, p. 382 et suiv.

balances bien délicates pour peser des responsabilités de cette nature. La vraie question est de savoir si une politique fiscale plus prompte et plus vigoureuse aurait pu changer d'une façon sensible le cours financier de la guerre et nous laisser, quand celle-ci a pris fin, dans une situation moins obérée. Il nous paraît certain qu'on s'abandonne à des illusions rétrospectives quand on croit que les finances de guerre eussent pu être tout autres qu'elles n'ont été.

On ne veut pas prétendre ici qu'une politique fiscale plus prompte et plus vigoureuse eût été sans effet. Au point de vue moral, au point de vue de l'impression produite, elle eût été bonne ; elle eût été l'affirmation, dans le domaine financier, de cette énergie française qui se manifestait d'une façon si ample et si magnifique dans l'ordre guerrier ; elle eût attesté, sous une autre forme, la même volonté nationale de jeter dans la lutte toutes les ressources du pays. En outre, des impôts plus lourds et plus promptement appliqués auraient été un moyen efficace de restreindre ce luxe malsain de guerre que les hauts profits et les hauts salaires avaient développé dans une partie de la population. Mais c'est ne pas tenir compte des réalités que de croire qu'une meilleure politique fiscale, au cours de la guerre, aurait changé substantiellement la situation financière de la France. La politique fiscale la plus rude n'aurait pas pu modifier les conditions économiques que les circonstances de la guerre nous avaient imposées. Dans un pays envahi, privé de la moitié de ses mines de charbon, de son plus riche bassin de minerai de fer, d'une fraction considérable de sa grande industrie, dans un pays obligé de jeter sur les champs de bataille, en attendant la lente préparation de ses alliés, toute la population mâle en âge de combattre, où la production de la richesse était suspendue et où, dès les débuts de la guerre jusqu'à son terme, d'immenses destructions matérielles ont été accomplies, il n'y avait pas de système fiscal qui pût nourrir la guerre ; par la nature même des choses, l'emprunt seul pouvait fournir la quasi-totalité des ressources nécessaires. Ce qui limitait encore la productivité des impôts, c'est que la guerre nous avait surpris en pleine transformation de notre système d'impôts directs. Le Parlement n'a pas voulu surseoir à la transformation commencée. Il a refusé en 1916 de doubler, comme le ministre des Finances le proposait, les impôts existants, de peur d'en consolider l'existence, et il s'est ainsi privé d'une ressource qui eût été assez importante.

L'écart entre les ressources budgétaires normales et les dépenses a été, dans la période 1914-1919, de 187.041.000.000 de francs. En supposant que la politique de création et de majoration d'impôts eût commencé dès 1915 et que le rendement fiscal des années 1915-1919 eût pu être accru d'une somme globale de 7 à 8 milliards, résultat déjà assez difficile à atteindre, cela n'aurait pas très sensiblement changé la situa-

tion financière. L'écart entre les ressources budgétaires et les dépenses n'en eût pas été beaucoup atténué, ni beaucoup diminuée la somme qu'il a fallu se procurer par l'emprunt et par l'émission de billets à cours forcé. Ce qui a dominé la situation financière de la France en guerre, ce qui en a déterminé avec une rigoureuse nécessité le caractère et le développement, c'est l'intensité prodigieuse de l'effort guerrier et l'immensité des destructions matérielles. Toutes les forces nationales ont été tendues pendant cinq ans pour une lutte où l'existence nationale était en jeu. Cela ne laissait pas de place à cette activité lucrative et à ces substantiels rendements fiscaux dont tirent avantage, quand ils se comparent à nous, des peuples amis qui ont été moins complètement ou moins tôt engagés dans la lutte. Une fois qu'on a bien compris ces caractères essentiels de la situation de la France, les critiques, même fondées au point de vue technique, perdent beaucoup de leur force.

Il y a toutefois une année sur laquelle une sévère appréciation doit, avec justice, être portée ; c'est l'année 1919. L'année 1919 était comparable, pour la grandeur de la dépense, aux années de guerre. Cependant l'effort de compression des dépenses pouvait y être fait déjà avec plus d'énergie et de succès qu'à l'époque où les nécessités de la lutte armée primaient tout. Il y a eu, à cet égard, beaucoup de laisser-aller. D'autre part le moment était favorable pour créer des recettes permanentes et faire un large emprunt de consolidation. L'enthousiasme soulevé par la victoire aurait rendu faciles des combinaisons financières qui eussent dispensé d'accroître encore la dette flottante, et l'esprit de sacrifice, surexcité par la lutte à peine close, disposait le public à accepter de lourdes charges fiscales. Nous étions alors dans cet état d'esprit qui donne à l'intérêt national la primauté : moment unique que les hommes investis de la charge des finances publiques auraient dû saisir au passage. Or, les innovations fiscales de 1919 sont bien peu de chose : application de coefficients de majoration aux droits de douane, relèvement des prix des tabacs et des allumettes et quelques autres mesures.

Par l'insuffisance de l'effort d'économie et de l'effort fiscal, par l'abstention du recours aux emprunts à long terme, l'année 1919 a été, au point de vue financier, une année noire. La dette flottante ou à très court terme (bons et obligations du trésor) s'y est accrue de 25.454 millions de francs, la dette extérieure de 11. 348 millions de francs, les avances de la Banque de France de 8.370 millions de francs. Pour avoir différé l'effort de les résoudre, le gouvernement a notablement accru les difficultés financières des années suivantes.

Cependant, même pour cette année mauvaise, n'y a-t-il pas des excuses aux fautes commises ? Après l'effort épuisant de la guerre et sa longue angoisse et ses deuils innombrables, n'était-il pas presque inévi-

table qu'une réaction se fît et qu'une vague d'optimisme et d'illusions passât sur ce peuple qui avait subi les plus grandes épreuves et tendu à l'excès tous les ressorts de son énergie ? Nous avons le droit d'être sévères pour nous-mêmes ; mais il n'appartient pas aux pays neutres, ou même alliés ou associés, qui ont beaucoup moins souffert que nous, d'avoir la même sévérité.

Il y a un trait de notre caractère national qui contribue largement à expliquer l'attitude financière prise en 1919. Les Français, qu'on se représente souvent à l'étranger comme des sceptiques, prennent très au sérieux les belles formules et les idées nobles ; ils ont un besoin impérieux de justice. On leur disait en 1919 que désormais le droit allait régler les rapports des nations entre elles comme il réglait les rapports des hommes au sein de chaque unité nationale. Ils l'ont cru avec la candeur que donne un incorrigible idéalisme. Or, de toutes les règles de droit, la plus respectable et la plus utile est celle qui commande que la personne qui a causé un dommage le répare. Si cette règle n'est pas observée, il n'y a pas de sécurité dans les rapports entre les hommes et on en demeure au système de la vengeance privée. Les Français ont donc cru en 1919 que les dommages causés par une guerre d'agression, aux biens et aux personnes, seraient réparés par l'agresseur ; d'ailleurs cette obligation a été inscrite dans les traités de paix. Ils ont cru aussi que leurs alliés et associés de la guerre seraient toujours d'accord avec eux pour assurer l'accomplissement des réparations dues. L'erreur a été de ne pas prévoir le prompt réveil des égoïsmes nationaux et d'imaginer que, par la vertu de quelques formules sonores, un état de droit s'établirait entre les nations, pareil à celui que des siècles d'efforts, de luttes et de lente élaboration doctrinale ont établi, bien imparfaitement encore, entre citoyens d'un même pays. Erreur énorme à coup sûr, excusable cependant si on se replace par la pensée dans les circonstances et le milieu où elle est née.

II. — *Le choix des ressources nouvelles. Impôts directs et impôts de consommation*

A côté des critiques formulées sur l'insuffisance de l'effort fiscal, il y en a eu d'autres sur la prépondérance donnée, dans les nouvelles ressources fiscales, aux impôts de consommation. Un rapport présenté au nom de la commission de législation fiscale de la Chambre par M. Vincent Auriol (1) a formulé ces critiques dans une forme assez vive, et, parmi

(1) Rapport du 7 mars 1918. Chambre des Députés, doc. nº 4.456.

les hommes de science, notre collègue M. Jèze a donné les raisons pour lesquelles il estime qu'il convient de ne faire aux impôts de consommation que la place la plus réduite possible ; il a blâmé à ce point de vue, la politique suivie par le gouvernement français (1).

En fait, les auteurs et les hommes politiques qui ont trouvé trop grande la place faite aux impôts de consommation dans les finances françaises de guerre n'ont pas montré quels auraient été les moyens pratiques de se procurer autrement des ressources. Eût-il été possible de demander à l'impôt direct des ressources suffisantes pour remplacer celles que l'on eût renoncé à tirer des impôts de consommation ? La Chambre qui a siégé pendant la guerre était attachée à la doctrine qui considère l'impôt personnel et progressif sur le revenu comme la pierre angulaire d'un système fiscal démocratique. Il y a de bonnes raisons de penser que, si elle avait vu la possibilité de tirer de cet impôt le principal des ressources nouvelles, elle n'eût pas laissé échapper l'occasion de le faire. Mais nous avons exposé, au chapitre premier, pourquoi l'impôt sur le revenu ne pouvait pas, pendant les premières années d'application, être d'un bon rendement. M. Ribot, dans son programme fiscal de mai 1916, avait proposé de doubler les anciens impôts directs, qui avaient été provisoirement maintenus à côté du nouvel impôt personnel, et ce système aurait permis de demander, à ce moment, plus à l'impôt direct qu'aux impôts de consommation (2). La commission du budget de la Chambre des députés repoussa ce programme et vota, le 31 mai 1916, l'ordre du jour suivant :

« La commission du budget, considérant que le doublement des contributions actuelles ne ferait qu'accroître les inégalités et les injustices ;

« Considérant que la somme de 375.000.000 recherchée par le ministre des finances peut être obtenue par un autre système de taxes directes ;

« Considérant que le temps manque pour arriver à un accord, particulièrement désirable, entre le gouvernement et les deux assemblées avant le vote des douzièmes qui doit intervenir d'ici au 30 juin ;

« Demande, à l'unanimité, au ministre des finances, de rattacher les divers impôts à la loi des contributions directes qui doit être votée avant le 15 août. »

A la suite de ce vote de la commission du budget, des négociations s'engagèrent entre le gouvernement et les assemblées ; elles aboutirent finalement à un accord sur l'ensemble des mesures qui firent l'objet de la loi du 30 décembre 1916, et qui demandèrent plus à l'impôt de consom-

---

(1) *Revue de science et de législation financières*, 1918, p. 429 et suiv.

(2) L'évaluation pour une année normale, des mesures proposées, donnait 633.000.000 de francs pour les contributions directes (valeurs mobilières comprises) et 459.000.000 de francs, pour les contributions indirectes, soit pour les premières 58 % du rendement total.

mation qu'à l'impôt direct. On est fondé à croire que la prépondérance donnée aux impôts de consommation apparaissait comme une nécessité de fait, qui imposait sa loi aux préférences politiques ou doctrinales.

La question de la place faite aux impôts directs dans le système fiscal de la France est une question qu'il ne faut pas se borner à examiner pour la période de guerre. Elle doit être présentée en termes plus généraux et il est d'abord indispensable d'en préciser les termes.

La classification des impôts en directs et indirects est purement administrative et sans valeur économique. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, perçu par l'administration de l'enregistrement, n'est pas un impôt direct au point de vue administratif ; c'en est un au point de vue économique. Parmi les droits d'enregistrement et de timbre, catégorie d'impôts très développée en France, il y en a beaucoup qui frappent effectivement le revenu ou le capital et ont une fonction fiscale tout à fait pareille à celle des impôts directs. C'est le cas des impôts sur les successions et les donations, des taxes de mainmorte, des droits perçus sur les mutations à titre onéreux de biens meubles et immeubles.

Les droits d'enregistrement et de timbre frappent la richesse au moment où elle circule, et non pas à raison de sa seule existence, comme font les impôts directs. Mais cette différence quant au fait qui est l'occasion de la perception fiscale n'empêche pas qu'ils sont dans bien des cas, par leurs effets économiques, plus proches des impôts directs que des impôts de consommation.

Quand on oppose l'impôt direct à l'impôt de consommation, ce que l'on a dans l'esprit, c'est l'opposition entre l'impôt qui peut être adapté exactement aux facultés des contribuables, ménager les petits revenus, frapper lourdement les gros, et celui qui prélève sur les consommations nécessaires la part du fisc, atteignant plus rudement les gens de faibles ressources que les gens aisés ou riches. L'impôt direct, en d'autres termes, serait l'impôt des Etats démocratiques, d'où l'impôt de consommation devrait, autant qu'il est possible, être exclu. Mais les choses ne sont pas, en réalité, si simples.

Il n'y a pas d'Etat qui ait exclu l'impôt de consommation, parce que les ressources qu'il procure au budget sont indispensables. La question qui se pose pratiquement est de savoir quelle place il convient de lui faire. Il est certain qu'en France, depuis longtemps, cette place est grande. Mais les impôts français de consommation ne portent pas tous, il s'en faut de loin, sur des consommations nécessaires. Les droits sur l'alcool, les produits du monopole des tabacs, voilà une fiscalité très productive et qui frappe des consommations inutiles, sinon même nocives. Quelle que soit la réprobation dont on enveloppe les impôts de consom-

mation, il faut certainement mettre à part ceux-ci. Il y a aussi des taxes qui atteignent les objets de luxe : par exemple, les droits de garantie payables sur les objets d'or et d'argent, la taxe dite de luxe, une fraction de la taxe sur le chiffre d'affaires, divers droits de douane.

Parmi les impôts de consommation il y a tout l'ensemble des droits de douane. Dans un pays à protectionnisme renforcé et généralisé comme est la France, c'est là une fraction des impôts de consommation qui est irréductible et qui subsisterait même si le principe des impôts de consommation était condamné. La plupart des droits de douane ne sont pas institués au titre fiscal, mais au titre économique, comme mode d'intervention de l'Etat dans la concurrence entre produits nationaux et produits étrangers. C'est une raison de plus pour ne pas confondre en un bloc unique tous les impôts de consommation ; il est nécessaire de faire des discriminations parmi eux.

III. — *Les diverses catégories de ressources fiscales du budget français*

Les ressources fiscales qui alimentent le budget de la France peuvent être réparties en quatre catégories (1). La première est formée des impôts sur le revenu, impôts cédulaires et impôt général ; la seconde, des taxes sur le capital et des droits du timbre ; la troisième, des impôts de consommation portant sur les produits non indispensables ; la quatrième, des autres impôts de consommation, en y comprenant les droits de douane. Voici quelle était la répartition des ressources fiscales entre ces quatre catégories, à dix ans d'intervalle, en 1913 et en 1923.

	1913 — p. 100	1923 — p. 100
Impôts sur le revenu	18,7	27,7
Taxes sur le capital et droits de timbre	26,2	20,1
Impôts de consommation sur les produits non indispensables	23,6	19,1
Autres impôts de consommation, y compris les droits de douane	31,5	33,1
TOTAUX	100,0	100,0

La répartition n'est pas en 1923 radicalement différente de ce qu'elle était en 1913, malgré les changements considérables apportés au système fiscal de la France et malgré l'accroissement des chiffres absolus.

(1) Inventaire de la situation financière de la France. (Projet de budget pour l'exercice 1925, doc. (n° 441, annexe au premier volume.)

Les deux premières catégories ensemble donnaient 44,9 pour 100 en 1913, elles donnent 47,8 pour 100 en 1923. Cette stabilité montre bien qu'il y a dans les proportions des quatre catégories des ressources fiscales une assez large part de nécessité économique ou politique.

Le tableau précédent est extrait d'un document publié par le ministère des finances. En voici un autre élaboré d'après les données fournies par les documents budgétaires, mais construit sur des bases un peu différentes (1). Il s'agit ici des prévisions de recettes inscrites dans le projet de budget pour 1925.

Les quatre catégories de recettes fiscales sont ainsi dénommées : impôts assis sur le capital ; impôts assis sur les revenus du capital et les produits du travail ; impôts assis sur la circulation des richesses, en distinguant les produits de consommation qui ne sont pas indispensables et les produits de consommation courante ; enfin les impôts de défense économique, c'est-à-dire les droits de douane. Voici les résultats obtenus :

	1925 Évaluations p. 100
Impôts assis sur le capital	23,24
Impôts assis sur les revenus du capital et les produits du travail	28,27
Impôts assis sur la circulation des richesses.	
a) Produits non indispensables	21,44
b) Produits de consommation courante	18,37
Impôts de défense économique	8,68
TOTAL	100,00

IV. — *La thèse de l'insuffisance des impôts directs sur le revenu en France*

Dans la fiscalité de guerre la part des impôts directs n'a pas été très grande et ne pouvait pas l'être, parce qu'on substituait un nouveau système d'impôts à l'ancien, dans les conditions les plus défavorables.

Mais dans des milieux assez étendus, en France et à l'étranger, c'est une thèse qui a cours que celle de l'insuffisance des impôts directs en France. Ainsi qu'il arrive souvent, on répète sur ce point des formules qui perdent de plus en plus ce qu'elles ont pu avoir, au début, de vérité : le contenant survit au contenu, par l'effet d'une paresse intellectuelle assez commune.

Depuis la fin de la guerre le rendement des impôts directs s'est très rapidement et beaucoup accru. L'impôt général sur le revenu, qui avait

(1) François-Marsal. *L'effort financier de la France*, 1924.

donné 51 millions de francs en 1916, première année de sa mise en application, a donné 1.329 millions de francs en 1923, et dans le budget de 1925 son rendement est évalué à 2.924 millions de francs. La somme globale que doivent donner en 1925 l'impôt général et les impôts cédulaires, y compris bien entendu l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et des créances, est évalué à 8 milliards de francs, soit 28,27 pour 100 du total des ressources fiscales espérées ; en 1913 les impôts directs avaient fourni 18,7 pour 100 des ressources fiscales. Les projets actuellement soumis au Parlement élèvent notablement les taux des impôts cédulaires ; les nouveaux taux seraient de 20 pour 100, 15 pour 100, 10 pour 100, selon les catégories de revenus, alors que les taux actuels, décimes compris, sont respectivement 12 pour 100, 9,60 pour 100, 7,20 pour 100. Le rendement absolu des impôts directs et leur proportion dans l'ensemble des ressources fiscales grandiraient donc sensiblement si ces projets sont votés.

Même à s'en tenir à l'état actuel des choses, il est devenu difficile de soutenir la thèse de l'insuffisance des impôts directs. Evidemment, tant qu'un Etat ne parvient pas à couvrir par l'impôt toutes ses dépenses, d'où qu'elles viennent, on peut soutenir que ses impôts sont insuffisants. Mais, pris en soi, le système français des impôts directs est déjà à un haut degré de rigueur et de productivité.

Ce qui a donné et continue à donner du crédit à la thèse de l'insuffisance de la taxation directe en France. c'est la comparaison avec la fiscalité anglaise. Pour l'année financière 1924-1925 l'income-tax, le supertax et l'impôt sur les sociétés ont donné une recette totale de 354.616.000 livres soit 51,4 pour 100 de l'ensemble des recettes fiscales. Traduite en francs, cette somme de 354.616.000 livres donne, en comptant la livre entre 80 et 90 francs, une somme comprise entre 28,5 et 32 milliards de francs. C'est beaucoup plus que ce que nous donnent nos impôts directs.

Mais de telles comparaisons ont un caractère illusoire. Voici une série d'observations qu'il est nécessaire de faire :

1° La catégorie des droits d'enregistrement et de timbre est très développée en France elle l'est sensiblement moins en Angleterre. La plupart des taxes d'enregistrement et de timbre font fonction d'impôts sur le capital ou sur le revenu. Si l'on met ensemble les deux catégories des impôts directs et des taxes d'enregistrement et de timbre, on trouve en Angleterre, pour l'année financière 1924-1925, environ 63 pour 100 de la somme des recettes fiscales ; en France, aux prévisions de 1925, on trouve environ 52 pour 100 ;

2° L'impôt sur le revenu est acclimaté depuis longtemps en Angleterre et il donne tout ce qu'il peut donner. En France, nous sommes

encore à la période d'acclimatation, et l'impôt personnel continue à soulever de vives résistances qui ont leur répercussion sur le rendement fiscal;

3° La somme des revenus est bien plus grande en Angleterre qu'en France. Sans doute il est très difficile de déterminer ce qu'on appelle le revenu national et il l'est plus encore de comparer les revenus de deux peuples, surtout quand l'un d'eux a une monnaie avariée et instable. Mais on peut tout au moins chercher dans les chiffres proposés l'indication d'un ordre de grandeur. Le revenu anglais paraît compris entre 3.700 et 4.100 millions de livres; au cours de 80 francs la livre, cela ferait entre 296 et 328 milliards de francs. Le revenu français paraît être voisin de 130 à 140 milliards de francs ;

4° Non seulement la somme des revenus n'est pas la même, mais leur répartition diffère aussi beaucoup. L'Angleterre est un pays de grandes fortunes ; la richesse y est concentrée ; en France elle est très disséminée. Par le jeu des abattements à la base et de la progression, l'impôt sur le revenu est moins productif, toutes autres choses égales, dans un pays à revenus disséminés que dans un pays à revenus concentrés.

Pour comparer utilement le système français d'impôts directs au système anglais il ne faut pas s'en tenir au rendement ; il faut regarder les tarifs. En Angleterre comme en France il y a deux étages dans le système des impôts directs. Le premier étage est constitué en France par les impôts cédulaires, en Angleterre par l'income-tax ; le second est constitué en France par l'impôt général sur le revenu, en Angleterre par le supertax. Le tarif des impôts cédulaires est jusqu'ici, peut-être pas pour longtemps, inférieur à celui de l'income-tax. Par contre l'impôt général, impôt de superposition, commence à un niveau de revenu beaucoup plus bas que le supertax anglais, et son tarif progressif monte beaucoup plus haut : il atteint 60 pour 100 pour la fraction de revenu au-dessus de 550.000 francs, tandis que le taux maximum du supertax est de 30 pour 100 (tranche de revenu au-dessus de 30.000 livres). Le cumul des deux séries d'impôts, impôts cédulaires et impôt général en France, income-tax et supertax en Angleterre, donne dans le premier de ces pays un prélèvement maximum de 72 pour 100, dans le second de 52,5 pour 100.

Le résultat est que, d'une façon générale, les petits revenus sont traités moins rigoureusement en France qu'en Angleterre, tandis que pour les gros revenus c'est le contraire, au moins quand il s'agit de revenus provenant du capital, pour lesquels l'impôt cédulaire est le plus lourd.

Nous ferons état, pour éclaircir ce point, de données calculées par un technicien d'une compétence indiscutée, sans d'ailleurs oublier ce que de telles données présentent de risques d'erreur, notamment parce que le revenu net imposable n'est pas calculé de même dans les deux pays.

Pour une fortune de 200.000 livres lui donnant un revenu de 10.000 livres, l'Anglais marié et ayant deux enfants paie 34,37 pour 100 de son revenu. Pour une fortune de 13.600.000 francs, lui donnant un revenu de 680.000 francs, le Français placé dans les mêmes conditions de famille paie 53 pour 100 de son revenu. Si on ajoutait aux impôts sur le revenu la charge des droits de mutation par décès, supposée amortie en vingt-cinq années, on trouverait que l'Anglais paie 46 pour 100 de son revenu et le Français 70 pour 100.

L'inégalité au détriment du Français se trouve encore dans un ordre de revenus qui ne peuvent être considérés que comme des revenus moyens. Pour une fortune de 20.000 livres et un revenu de 1.000 livres, l'Anglais paie 13,5 pour 100 de son revenu si l'on considère que l'income-tax, (il ne paie pas, à ce niveau de revenu, le supertax) et 18 pour 100 si on y ajoute les droits de succession amortis en vingt-cinq années. Pour une fortune de 1.360.000 francs et un revenu de 68.000 francs, le Français paie dans le premier cas 17,6 pour 100 de son revenu, et dans le second cas 25,1 pour 100 (1).

L'accroissement des taux des impôts cédulaires, projeté en France, accroîtra l'inégalité au détriment du contribuable français pour les revenus de la catégorie et de l'ordre de grandeur considérés dans les cas ci-dessus, et vraisemblablement mettra les petits revenus français, relativement ménagés jusqu'ici, dans une situation pareille, au point de vue fiscal, à celle des petits revenus anglais.

Nous arrivons donc à la conclusion suivante. Un pays comme l'Angleterre, où la richesse est grande et assez concentrée, peut demander la majeure partie de ses ressources à des impôts directs sur le revenu. Dans un pays comme la France, de richesse moindre et plus disséminée, la part de l'impôt de consommation est nécessairement plus grande, parce que c'est le genre d'impôt qui permet d'atteindre le plus aisément la foule des petits revenus qui échappent, en droit ou en fait, à l'impôt direct ou qui ne peuvent y être assujettis qu'avec ménagement.

D'ailleurs le système français d'impôts directs est loin d'être parfait. Il porte en lui des causes de faiblesse qui en diminuent sensiblement le rendement.

D'abord il y a une large fissure dans le rendement fiscal des valeurs mobilières, du fait de l'exemption d'impôts dont bénéficient les fonds de l'Etat français. Les rentes françaises sont exemptes de tous les impôts

---

(1) François-Marsal, *L'Effort financier de la France*, 1924. On consultera, sur la même question, le Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques, supplément, 25 février 1925, et J. F. Aris, *Les charges fiscales en France et en Angleterre* (Revue politique et parlementaire, avril 1925).

qui frappent les valeurs mobilières. Les bons de la Défense nationale sont, de plus, exonérés de l'impôt général sur le revenu. Est-ce ou non de la bonne politique financière ? l'Etat retrouve-t-il, en facilité plus grande qu'il a de placer ses titres, ce qu'il perd en impôts ? Ne discutons pas ici ce point. Mais, à s'en tenir au fait du rendement fiscal, il y a là quelque chose qui est pour le diminuer sensiblement.

D'autre part le fait que la plupart des valeurs mobilières sont au porteur donne à la fortune en titres de grandes facilités d'échapper à l'impôt, soit l'impôt général sur le revenu global, soit l'impôt successoral. L'impôt cédulaire, les valeurs mobilières au porteur ne peuvent pas y échapper parce qu'il est perçu à la source, par retenue sur le coupon. Mais l'impôt général et l'impôt successoral ont pour base la déclaration du redevable, et l'anonymat de la valeur au porteur rend malaisé le contrôle du fisc. Cependant la pratique très étendue des dépôts de titres dans les banques, de récentes dispositions législatives sur l'ouverture des coffres-forts après décès, ont donné à l'Etat des moyens de contrôle qui sont loin d'être inefficaces. D'autre part le législateur a cherché à diminuer l'attrait des titres au porteur en les surtaxant. A l'impôt cédulaire sur le revenu s'ajoute, pour les titres au porteur, un droit de transmission, dont le taux a été, à diverses reprises aggravé, et qui, dans bien des cas, pour les titres à faible revenu, est plus lourd que l'impôt cédulaire. Il est difficile de dire si l'Etat récupère, par ce supplément d'impôts que paient les valeurs au porteur, l'équivalent des évasions fiscales dont elles ont par ailleurs le bénéfice. Il est certain, toutefois, que ce supplément est considérable.

Enfin le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt n'est guère respecté en France. La richesse agricole est extraordinairement ménagée, parce que l'influence des classes rurales est prépondérante en politique. L'impôt foncier est assis sur des évaluations de revenus faites avant la guerre et faites systématiquement très bas ; il en résulte qu'à l'heure actuelle le revenu imposable est extrêmement inférieur au revenu réel. D'autre part, les bénéfices agricoles sont évalués forfaitairement sur la base du revenu foncier, de sorte qu'ils ne sont taxés que sur un chiffre fictif, dans la plupart des cas beaucoup plus bas que le chiffre réel du bénéfice. A la séance du Sénat du 30 mai 1919, M. Ribot citait le cas de bénéfices réalisés par des viticulteurs du Midi, bénéfices s'élevant à 200.000 ou 300.000 francs, et qui au point de vue fiscal n'étaient comptés que pour une vingtaine de mille francs. Il y a une disproportion choquante, pour un pays où la richesse agricole est aussi grande, entre le rendement de l'impôt qui frappe les bénéfices du commerce et de l'industrie et celui de l'impôt sur les bénéfices agricoles. Pour 1925, le rendement du premier est évalué à 1.925 millions de francs, et celui

du second à 61 millions de francs ; les inégalités ainsi instituées à la base, dans l'impôt cédulaire, se répercutent sur l'impôt général sur le revenu et sont ainsi beaucoup amplifiées.

D'autres privilèges existent, non pas en droit, mais en fait, au profit de quelques professions libérales hautement lucratives, celles d'avocat et de médecin, qui ont la double et heureuse chance de pouvoir s'abriter derrière le secret professionnel qu'elles opposent aux investigations du fisc et d'être brillamment représentées au Parlement. L'impôt sur les salaires, bien qu'il n'atteigne que les salaires élevés, n'est pas non plus recouvré d'une façon sérieuse : l'autorité a hésité à passer outre à la résistance des syndicats et des bourses du travail.

Le principe de l'égalité est inscrit au frontispice de la constitution française, mais il n'est pas, en fait, respecté dans la législation fiscale. Des revenus de même grandeur réelle y sont taxés d'une façon très inégale. L'inconvénient de telles pratiques n'est pas seulement de soustraire à l'impôt des revenus qui devraient y être assujettis. Il est de démoraliser le contribuable et d'ériger en maxime de conduite à l'égard du fisc la formule « trompe qui peut ». Le contribuable qui voit des gens plus riches que lui soustraits, en droit ou en fait, à l'impôt, se sent délié du devoir de loyauté fiscale envers l'Etat. L'impôt direct à caractère personnel, tel qu'il existe maintenant en France, suppose chez les législateurs et les gouvernements une dose raisonnable de moralité et de courage politique ; sa productivité ne s'accomode guère du désir excessif de plaire à l'électeur ou de ménager la classe sociale dont on est.

CHAPITRE III

Les avances faites à l'État par la Banque de France et la Banque d'Algérie

I. *Les précédents*

C'était depuis longtemps une idée couramment admise dans le public français, que l'encaisse-or de la Banque de France était notre trésor de guerre : idée dont la signification précise échappait d'ailleurs à la plupart de ceux qui la formulaient. On pouvait l'entendre en ce sens que l'encaisse servirait directement à payer les premières dépenses, les dépenses de l'entrée en guerre, ou bien en ce sens que des émissions de billets à cours forcé pourraient être faites, appuyées sur la base de l'encaisse, celle-ci servant de garantie en quelque sorte morale, puisque les billets, en droit et en fait, ne seraient pas convertibles. C'est ainsi que l'entendait le gouvernement. Un contrat passé entre la Banque et l'État prévoyait les conditions dans lesquelles, en cas de guerre, la Banque ferait des avances à l'État et le montant de ces avances ; ce contrat liait les avances de la Banque à la dispense pour celle-ci de rembourser ses billets en espèces métalliques. De tout ce qui peut constituer la mobilisation économique d'un pays, c'était la seule partie qui eût été prévue et organisée. Il y avait une expérience antérieure dont les résultats avaient été propres à pousser l'État français dans cette voie des avances à demander à la banque d'émission. A l'occasion de la guerre franco-allemande de 1870, des avances, dont le montant avait, par tranches successives, atteint la somme de 1.470.000.000 de francs (1), furent faites à l'État par la Banque de France ; ces avances furent faites au moyen d'émissions nouvelles de billets, rendues possibles par la suspension de la convertibilité des billets en monnaie métallique. Ces avances furent d'un grand secours à l'État qui, sans elles, n'aurait pas été en situation de soutenir la guerre, et elles n'entraînèrent pas une détério-

(1) Les avances de la Banque ont été de 1.530.000.000 de francs, mais il y a lieu d'en déduire 60.000.000 d'avances antérieures à la guerre.

ration sensible ni durable du système monétaire. La circulation ne dépassa pas le chiffre de 3.072.000.000 de francs, chiffre atteint le 31 octobre 1873, et la dépréciation des billets ne fut jamais inquiétante ; à son point le plus élevé, la prime de l'or fut de 24 à 25 pour 1000, dans une très courte période de temps, au cours du mois d'octobre 1871, et à partir de la fin de 1873 les changes nous redevinrent presque constamment favorables. Le cours forcé ne fut pas d'ailleurs de très longue durée ; institué au début du mois d'août 1870, s'il ne prit fin, en droit, que le 1er janvier 1878, en fait il avait cessé dès le second trimestre de 1874. Cette expérience, faite cependant à l'occasion d'une guerre désastreuse, avait conduit à envisager sans répugnance le recours aux avances de la Banque dans l'éventualité d'une nouvelle guerre ; ce recours apparaissait comme la méthode financière la plus simple et la plus prompte que l'on pût employer pour couvrir les dépenses d'une entrée en campagne.

II. *Les conventions du* 11 *novembre* 1911 *et celle du* 21 *septembre* 1914

La question des avances à faire par la Banque de France à l'État était, en dernier lieu avant la guerre, réglée par deux conventions du 11 novembre 1911, toutes deux faites pour la durée du privilège alors en cours, c'est-à-dire pour une période de temps qui expirait le 31 décembre 1920. La convention principale contenait les dispositions suivantes. La Banque s'engageait à mettre à la disposition de l'État une somme de 2.900.000.000 de francs, dans le cas où le gouvernement ferait soit la mobilisation générale de l'armée de terre, soit la mobilisation générale de l'armée de mer avec mobilisation partielle de l'armée de terre. Sur cette somme totale de 2.900.000.000 de francs, une somme de 2.400.000.000 de francs devait être versée au Trésor au fur et à mesure de ses demandes : le restant, soit 500.000.000 de francs, formait l'objet de la seconde convention. Les avances devaient être représentées dans le portefeuille de la Banque par des bons du Trésor à trois mois d'échéance du jour de l'avance. L'intérêt des avances était fixé à 1 pour 100. Les bons ainsi remis à la Banque pouvaient être renouvelés, en tout ou en partie, mais sans que les échéances ainsi prorogées pussent dépasser le délai pendant lequel la Banque serait autorisée à suspendre le remboursement en espèces de ses billets. La convention n'avait d'effet, à l'exception de la disposition relative aux 500.000.000 de francs faisant l'objet de la convention spéciale dont il va être parlé, qu'autant qu'une loi autoriserait l'avance de 2.900.000.000 de francs à faire par la Banque au Trésor, élèverait en même temps d'une somme équivalente la limite

de la circulation autorisée (1), et dispenserait la Banque de l'obligation de rembourser ses billets en espèces.

La seconde convention était relative aux ouvertures de crédit dans les succursales. Elle contenait l'engagement par la Banque de remettre au ministre des Finances, dès qu'il en ferait la demande, des lettres d'ouverture de crédit dans les succursales et bureaux auxiliaires pour une somme qui ne pouvait pas dépasser 500.000.000 de francs. Ladite somme représentant une portion de l'avance totale de 2.900.000.000 de francs qui faisait l'objet de la première convention. La désignation des succursales et bureaux auxiliaires et le montant des crédits à ouvrir sur chaque établissement étaient portés sur un état communiqué à titre confidentiel par le ministre des Finances à la Banque. Ce qui était l'objet propre de cette seconde convention, c'était de donner au gouvernement, en cas de mobilisation, les disponibilités immédiatement nécessaires sur les divers points du territoire où devait se faire la concentration des troupes. Aussi l'effet n'en était-il pas subordonné, comme celui de la première convention, au vote d'une loi élevant la limite de la circulation fiduciaire et instituant le cours forcé des billets. Pour ce qui est de la couverture du crédit consenti par la Banque, mêmes dispositions que dans la première convention : remise de bons du Trésor à trois mois d'échéance, portant intérêt à 1 pour 100 l'an.

L'avance totale de 2.900.000.000 de francs, faisant l'objet des deux conventions, ne devait pas être comprise dans le chiffre de la circulation productive qui servait de base à la redevance que la Banque paie à l'État ; mais sur l'intérêt de 1 pour 100 mis à la charge de l'État pour le montant des avances, la Banque s'engageait à payer à l'État une redevance qui, en fait, ramènerait le taux de l'intérêt à 0,875 pour 100.

La grandeur des dépenses faites dès les premières semaines de la guerre et la difficulté pour l'État, après les premiers revers militaires et l'invasion, de trouver d'autres ressources, obligèrent le gouvernement à demander une nouvelle avance à la Banque moins de deux mois après l'ouverture des hostilités. Ce fut l'objet de la convention du 21 septembre 1914, dont le sens est éclairé par une lettre adressée, le 18 septembre, par M. Ribot, ministre des Finances, au gouverneur de la Banque.

Par la convention du 21 septembre 1914, la Banque s'engageait à mettre à la disposition de l'État une nouvelle avance de 3.100.000.000 de francs, ce qui faisait, au total, une somme de 6.000.000.000 de francs. Les conditions étaient les mêmes que dans les conventions antérieures pour ce

(1) Depuis 1870 le montant maximum de la circulation est fixé par la loi ; ce montant était de 6.800.000.000 de francs au moment de l'entrée en guerre.

qui est de la représentation des avances par des bons du Trésor remis à la Banque, du renouvellement de ces bons et de la redevance que la Banque avait à payer sur l'intérêt dû par l'État. Mais la convention du 21 septembre contenait d'importantes dispositions nouvelles qui se sont appliquées aux avances qui ont été faites dans la suite.

1° Aux termes de l'article 3, l'État s'engageait à rembourser, dans le plus court délai possible, les avances faites par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourrait disposer. La lettre du ministre des Finances au gouverneur de la Banque, en date du 18 septembre, montre bien la genèse de cette disposition. Il eût été conforme au désir de la Banque de fixer immédiatement un délai pour le remboursement. Mais l'État ne considérait pas comme possible de prendre un engagement à terme fixé, eu égard aux circonstances, et se borna à promettre de rembourser dans le plus cours délai possible. Voici les passages les plus intéressants de la lettre ministérielle : « Vous m'aviez entretenu, Monsieur le gouverneur, de la préoccupation qu'avaient les régents d'assurer, après la conclusion de la paix, le remboursement aussi prompt que possible de ces avances par l'État. Je suis tout à fait d'accord avec eux. Rien ne serait plus funeste que de céder à la tentation de différer ce remboursement, pour se dispenser de faire les emprunts nécessaires et profiter du taux réduit d'intérêt de la dette de l'État envers la Banque. Le crédit de la Banque souffrirait gravement d'une politique aussi imprévoyante. Ce qui fait la force du crédit de la Banque et ce qui lui permet de fournir, en temps de guerre, à l'État les ressources dont il a besoin, c'est qu'en temps ordinaire la circulation des billets est entièrement garantie par l'encaisse métallique et par les effets de commerce. Le crédit de la Banque et celui de l'État ne doivent pas être confondus et lorsqu'une crise, comme celle d'aujourd'hui, oblige l'État à recourir à la Banque, il ne peut le faire sans danger qu'à la condition de rentrer le plus tôt possible dans l'ordre habituel. Vous pouvez donner au Conseil de régence l'assurance que le remboursement de la dette de l'État sera fait dans le plus court délai possible, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit en prélevant les sommes nécessaires sur les premiers emprunts ou sur les autres ressources extraordinaires dont nous pourrons disposer. Il n'y a aucune raison de douter que les Chambres ratifient l'engagement que je prends envers la Banque au nom du gouvernement tout entier. Vous n'aurez pas de peine à faire comprendre au Conseil de régence que, pour l'exécution de cet engagement, il ne m'est pas possible de fixer, en ce moment, le terme de remboursement. Nous ne savons pas quelle sera la situation financière au lendemain de la paix et il y aurait de

l'imprudence à nous lier par des stipulations que nous ne serions pas sûrs de pouvoir observer dans toute leur précision. »

2° Toutes les avances consenties par la Banque devaient lui être remboursées en espèces métalliques ou en billets de la Banque. Cela, à vrai dire, paraît avoir été inutile à dire, puisque les espèces métalliques et les billets sont les seules monnaies libératoires. Par cette affirmation d'une chose qui allait de soi, la Banque a voulu écarter toute éventualité d'un remboursement en titres de rente ou autres emprunts de l'État.

3° L'intérêt des avances demeurait fixé à 1 pour 100, comme dans la convention de 1911. Mais, afin de stimuler l'État et de rendre moins attrayant pour lui de retarder l'époque du remboursement, il était convenu que, passé le délai d'un an après la cessation des hostilités, le renouvellement des avances en cours ne pourrait plus s'effectuer qu'au taux de 3 pour 100. Par là se trouvait atténué l'écart entre l'intérêt des avances de la Banque et l'intérêt des emprunts que l'État serait obligé de contracter pour rembourser la Banque, dans l'hypothèse, devenue par la suite une réalité, où il serait dans l'impossibilité de la rembourser sur les ressources ordinaires du budget. Toutefois la convention de 1914 ne laissait pas à la Banque le bénéfice de ce supplément d'intérêts ; en aucun cas, dit l'article 5, le supplément d'intérêt de 2 pour 100 ne pourra être compris dans les bénéfices susceptibles d'être distribués aux actionnaires de la Banque. Les sommes en provenant étaient affectées à un compte spécial de réserve qui avait une double destination. En première ligne, le compte spécial devait couvrir les pertes qui pourraient se produire sur le recouvrement des effets de commerce immobilisés par la prorogation des échéances (1). S'il y avait un reliquat, celui-ci viendrait en atténuation des avances faites par la Banque à l'État. Ainsi était institué un mode d'amortissement automatique qui, en fait, a joué pour des sommes importantes.

III. *Les conventions postérieures à 1914 et le plan de remboursement des avances consenties par la Banque. Les avances de la Banque d'Algérie.*

L'avance de 6.000.000.000 de francs autorisée par les conventions de 1911 et par celle du 21 septembre 1914 ne fut pas suffisante. Des conventions successives élevèrent le chiffre des avances autorisées, par

(1) Le moratorium des effets de commerce (décret du 31 juillet 1914) a eu pour effet d'immobiliser un portefeuille commercial qui a atteint un moment plus de 4.400.000.000 de francs. La liquidation de ce portefeuille a donné peu de mécomptes ; il est réduit, fin 1924, à une somme de 8.670.000 francs.

tranches de 3.000.000.000 de francs ; elles portent les dates du 4 mai 1915, des 13 février et 2 octobre 1917, des 4 avril et 5 juin 1918 pour la période des hostilités. On arrivait ainsi, au cours même de la guerre, à un total d'avances autorisées montant à 21.000.000.000 de francs, les avances réalisées demeurant toujours un peu au-dessous du chiffre autorisé. Les recours à la Banque n'ont pas cessé avec les hostilités ; des conventions du 13 février 1919 et du 24 avril 1919 ont autorisé deux nouvelles tranches de 3.000.000.000, ce qui portait le total à 27.000.000.000 de francs.

Le tableau suivant indique le montant des avances réellement effectuées à la fin de chacune des années de la période 1914-1919 :

Fin 1914....................	3.900	millions de francs
Fin 1915....................	5.000	—
Fin 1916....................	7.400	—
Fin 1917....................	12.500	—
Fin 1918....................	17.150	—
Fin 1919....................	25.500	—

Le montant total des avances aurait dépassé très notablement ces chiffres si, chaque année, l'État n'avait pas remboursé à la Banque des sommes importantes. Chacun des quatre emprunts de consolidation effectués en 1915, 1916, 1917 et 1918, a été l'occasion d'un remboursement par l'État d'une fraction de sa dette. Le rapport de la Banque de France sur les opérations de l'année 1918 fixe à 8.850.000.000 de francs le chiffre global des remboursements effectués depuis le début de la guerre, principalement à la suite des emprunts de consolidation, et aussi par la cession à la Banque d'une créance de 200.000.000 de dollars sur le Trésor des États-Unis. Sur l'emprunt de 1915 un remboursement de 2.4000.000.000 de francs fut fait à la Banque ; sur l'emprunt de 1916, un remboursement de 2.200.000.000 de francs ; sur l'emprunt de 1917, un remboursement de 300.000.000 de francs ; sur l'emprunt de 1918 un remboursement de 2.500.000.000 de francs ; soit, au total, des remboursements s'élevant à 7.400.000.000 de francs sur les quatre emprunts du temps de guerre.

Sans doute, peut-on penser qu'il n'y avait dans ces remboursements successifs qu'un geste vain, puisque l'insuffisance de ses ressources forçait l'État, après qu'il avait remboursé, à demander à la Banque de nouvelles avances. Mais la Banque tenait extrêmement à ses remboursements. Elle y voyait la confirmation des principes solennellement affirmés par la convention de 1914.

L'apport de chacune des années de la période considérée aux avances en cours à la fin de l'année précédente est allé en augmentant du commencement à la fin de la période, sauf dans l'année 1918, où l'accroisse-

ment des avances est moindre qu'en 1917. Voici, pour chacune des années 1915-1919, l'excédent des avances en fin d'année sur le chiffre de l'année précédente :

Fin 1915	1.100	millions de francs
Fin 1916	2.400	—
Fin 1917	5.100	—
Fin 1918	4.650	—
Fin 1919	8.350	—

Il ressort de là que l'année 1919, malgré la cessation des hostilités, a plus accru le montant des avances de la Banque que la plus onéreuse des années antérieures ; pourtant elle a connu, elle aussi, des remboursements de l'État qui se sont élevés à 1.350.000.000 de francs. Si l'État pouvait alléguer des excuses à ce recours continué et aggravé aux avances de la Banque après la cessation des hostilités, notamment la liquidation formidable en présence de laquelle il se trouvait, les dépenses de la démobilisation commencée, le retrait des coupures locales émises dans la région du Nord pendant l'occupation allemande, la modification du régime monétaire en Alsace-Lorraine, il y eut là cependant la marque d'une mauvaise gestion financière. Un effort fiscal vigoureux entrepris dès 1919, au lieu d'être rejeté sur 1920, aurait permis de diminuer d'une façon sensible le recours aux billets, et de moins accroître une inflation dont le péril était déjà grand.

La Banque de France éleva des protestations contre cette politique. Déjà, dans le rapport du gouverneur sur les opérations de la Banque en 1918 (assemblée générale des actionnaires du 30 janvier 1919), le péril était signalé dans les termes suivants : « Votre Conseil général ne s'est à aucun moment dissimulé les inconvénients d'un accroissement rapide et considérable de l'émission des billets. Il les a signalés à plusieurs reprises aux pouvoirs publics. Mais aux heures tragiques où se jouaient les destinées de la France, en présence de demandes qui, chaque fois, se justifiaient par les impérieuses nécessités de la Défense nationale, il ne pouvait hésiter à y souscrire ni restreindre, par une limite quelconque, le concours de la Banque à la trésorerie de guerre. » Le rapport sur les opérations de 1919, présenté à l'assemblée générale des actionnaires du 29 janvier 1920, formule, d'une façon discrète mais pressante, les remontrances que la Banque avait cru devoir adresser aux pouvoirs publics à l'occasion des nouvelles demandes d'avances dont elle avait été saisie au cours de l'année : « Il importe — lit-on dans ce rapport — que le pays soit bien pénétré de cette vérité : l'œuvre de reconstitution économique et financière sera rendue singulièrement plus difficile, aussi longtemps que la situation monétaire n'aura pas été rétablie et la condi-

tion première de ce rétablissement est que le Trésor soit mis en mesure de couvrir tous ses besoins sans le concours de l'émission. »

Dans sa résistance à de nouvelles avances rendant nécessaires des émissions nouvelles, la Banque se sentait alors soutenue par ce qu'il y avait de plus éclairé dans l'opinion publique et par une partie du Parlement. Aussi les deux demandes faites par l'État en 1919, si elles furent admises sous la pression de la nécessité, ne le furent-elles pas avec la même facilité ni, pour la seconde, dans les mêmes conditions que les précédentes. Lorsque, pour la seconde fois en 1919, au mois d'avril, le Conseil général de la Banque fut saisi d'une demande de l'État, demande qui proposait de porter de 24 à 27.000.000.000 de francs le maximum autorisé, il répondit d'abord par un refus. Il ne consentit à la convention du 24 avril que sous la condition que la nouvelle avance de 3.000.000.000 de francs serait rigoureusement temporaire et remboursée sur le produit du plus prochain emprunt à émettre. Une fois le remboursement fait, l'avance consentie ne pourrait plus être utilisée à nouveau, de sorte que la maximum autorisé retomberait à 24.000.000.000 de francs.

L'État n'ayant pas été en mesure de rembourser la dite avance sur le premier des deux emprunts de l'année 1920, une convention du 14 avril 1920 prorogea jusqu'au 31 décembre de la même année la convention du 24 avril 1919. Une nouvelle prorogation, jusqu'au 31 décembre 1921, fut accordée par la convention du 29 décembre 1920.

Ces deux conventions du 14 avril 1920 et du 29 décembre 1920 ont, en même temps qu'elles prolongeaient la période de temps pendant laquelle le maximum de 27.000.000.000 resterait autorisé, établi le plan général des remboursements à faire par l'État. L'État devait rembourser, au minimum, 2.000.000.000 de francs par an, le montant des avances autorisées étant diminué de cette somme le 31 décembre de chaque année. Le premier remboursement prévu a été effectivement opéré à la fin de 1921 et le montant des avances autorisées a été ramené, à partir du 1er janvier 1922, à 25.000.000.000 de francs. Mais par la suite les difficultés de la trésorerie n'ont pas permis de se conformer exactement au plan arrêté en 1920.

Le retard dans l'exécution des remboursements prévus est une des conséquences de la carence de l'Allemagne. Lors de la convention du 14 avril 1920, il y avait sujet de compter sur des versements réguliers que l'Allemagne ferait au titre des réparations, et l'État français avait agi raisonnablement en prenant à l'égard de la Banque des engagements qui, rigoureusement tenus, auraient éteint sa dette à la fin de l'année 1932. La carence de l'Allemagne a rendu impossible l'exécution des engagements pris à cette époque.

Les avances faites de 1915 à 1920 l'ont été aux conditions fixées par

les conventions de 1911 et de 1914. Il y a lieu cependant de mentionner des changements relatifs aux intérêts des avances. La convention du 26 octobre 1917, passée à l'occasion du renouvellement du privilège de la Banque, a porté à 50 pour 100 le prélèvement opéré par l'État sur l'intérêt, au taux de 1 pour 100, prévu par la convention de 1911, l'intérêt supplémentaire de 2 pour 100 visé par la convention du 21 septembre 1914 demeurant d'ailleurs intégralement affecté au compte de réserve et d'amortissement institué par la dite convention ; par conséquent, sur les 3 pour 100 d'intérêt que l'État verse actuellement, la Banque ne touche que 0,50 pour 100. La convention du 13 février 1919, pour les 3.000.000.000 de francs d'avances nouvelles qu'elle autorise, a réduit l'intérêt à 0,75 pour 100, dont l'État, conformément à la règle posée en 1917, prélève la moitié. En ce qui concerne enfin l'avance temporaire de 3.000.000.000 de francs autorisée par la convention du 24 avril 1919, la Banque a pris l'engagement de verser au compte de réserve et d'amortissement l'intégralité des sommes qu'elle recevrait à titre d'intérêt (1).

Des avances ont aussi été demandées par l'État à la *Banque d'Algérie.* Elles avaient fait l'objet de la convention du 30 novembre 1911 qui en fixait le montant maximum à 100.000.000 de francs ; ce maximum a été porté à 200, puis à 300.000.000 par les conventions du 6 septembre 1915 et du 3 juin 1918. Les avances réalisées ont été de 235.000.000 de francs et ont été intégralement remboursées dans le courant de 1920. Voici le tableau des sommes avancées et des sommes remboursées (en millions de francs) :

	Sommes avancées	Sommes remboursées
1914 (31 décembre)	25	
1915 —	50	
1916 —		50
1917 —	60	
1918 —	130	
1919 —	20	
1920 —		235

(1) La Banque de France n'a pas seulement fait des avances à l'État français ; celui-ci s'est en outre servi d'elle pour faire des avances à certains Etats alliés, en fait à la Russie. Bien que ces avances ne constituent pas, au point de vue budgétaire, des dépenses de guerre, il y a lieu cependant de les mentionner.

Le système de ces avances a été réglé par des accords interalliés du 5 février et du 4 octobre 1915. Le ministre des Finances remettait à la Banque, pour le compte du gouvernement russe, des Bons du Trésor français, renouvelables de trois mois en trois mois, que la Banque escomptait au taux courant. Le débiteur de la Banque est donc bien l'État français. Le compte continue à grossir par la capitalisation des intérêts ; il figure au bilan de la Banque sous la rubrique « Bons du Trésor français escomptés pour avances de l'État à des gouvernements étrangers », et s'élevait, à la fin de 1924, à 4.872.000.000 de francs. En vertu de la convention du 26 octobre 1917, les produits résultant de l'escompte des Bons du Trésor français à des gouvernements étrangers font l'objet d'un prélèvement de 85 pour 100 qui est versé au compte de réserve et d'amortissement susmentionné.

Il y a eu des avances faites à d'autres gouvernements que celui de la Russie, mais elles ont été faites sous d'autres formes.

IV. *Les conséquences monétaires des avances demandées à la Banque de France. Le cours forcé et l'inflation*

Quand un État demande à une banque investie du droit d'émettre des billets des avances d'une certaine ampleur, la banque ne peut faire ces avances qu'en émettant des billets, et les billets ainsi émis, ne l'étant pas pour les besoins du commerce, ne peuvent être maintenus dans la circulation que par la contrainte légale ; de sorte que, financer une guerre par des avances de la banque d'émission, c'est nécessairement introduire l'inflation et le cours forcé. L'inflation et le cours forcé ont pour effet de détraquer le système monétaire. De la guerre de 1914 est issue la plus grandiose et la plus désastreuse expérience de dépréciation de la monnaie qui ait jamais été réalisée, par l'étendue territoriale qu'elle embrasse et par le degré que la dépréciation de la monnaie a atteint dans divers pays ; mais ce n'est pas ici le lieu de raconter cette expérience.

En France, toutes les conventions qui ont autorisé des avances de la Banque à l'État ont, en même temps, élevé la limite de l'émission des billets.

Avant la guerre, la limite de l'émission était de 6.800.000.000 de francs (loi du 29 décembre 1911). La loi du 5 août 1914, qui portait approbation des conventions de 1911 jusque là tenues secrètes, fixait la limite à 12.000.000.000 de francs ; elle instituait en même temps le régime du cours forcé. Par bonds successifs, à mesure que de nouvelles avances étaient autorisées, la limite de l'émission a été reculée. Elle l'a été d'abord par décrets : la loi du 5 août 1914 donnait au gouvernement la faculté de porter la limite au delà de celle de 12.000.000.000 de francs qu'elle avait fixée, par décrets rendus en Conseil d'État sur la proposition du ministre des Finances. Il en fut ainsi jusqu'à la loi du 5 mars 1919 qui abrogea cette disposition de la loi du 5 août 1914. Depuis lors le chiffre des émissions ne peut être fixé, comme avant la guerre, que par une loi. La loi du 17 juillet 1919 l'a fixé à 40.000.000.000 de francs. La loi du 31 juillet 1920 a autorisé toutefois le gouvernement, pendant l'absence des Chambres et au cours de l'année 1920 seulement, à élever la limite jusqu'à 43.000.000.000 de francs, par décret rendu en Conseil d'État sur la proposition du ministre des Finances, étant stipulé que cela ne pourrait être fait que pour les besoins du commerce. Le gouvernement a partiellement usé de cette faculté par le décret du 28 septembre 1920, en portant le chiffre de l'émission autorisée jusqu'à 41.000.000.000 de francs. Enfin la limite a été fixée à 45 milliards par la loi du 15 avril 1925 ; puis à 51 milliards par celle du 27 juin 1925.

La *circulation* a augmenté parallèlement aux avances de la Banque.

En 1913, le maximum atteint avait été de 6.022.000.000 de francs ; en juillet 1914, la circulation était de 5.912.000.000 de francs. A la fin de chacune des années 1914 à 1919, elle était de :

Fin 1914....................	10.042	millions de francs
Fin 1915....................	13.216	—
Fin 1916....................	16.580	—
Fin 1917....................	22.336	—
Fin 1918....................	30.250	—
Fin 1919....................	37.275	—

L'*encaisse-or* ne représente maintenant qu'une fraction beaucoup plus petite qu'avant la guerre du montant des billets en circulation. A la fin de 1913, le rapport de l'encaisse-or à la circulation était de 61,5 pour 100. Au bilan du 23 juillet 1914, par l'effet des mesures prises par la Banque pour renforcer son encaisse, le rapport était de 69,4 pour 100. A la fin de l'année 1924, pour une circulation de 40.603 millions de francs, il y avait une encaisse de 3.680 millions de francs, ce qui donne un rapport de 9 pour 100. Il est vrai que la Banque de France porte dans ses bilans, à côté de l'or en caisse, l'or à l'étranger, et que le total de l'encaisse-or, les deux postes réunis, était, fin 1924, de 5.545.000.000 de francs. Mais l'or à l'étranger n'est pas disponible ; la Banque de France en est créancière et n'en peut rentrer en possession que dans la mesure où le Trésor français rembourse les avances qui lui ont été consenties par l'Angleterre et dont les envois d'or ont été la contre-partie ; il ne peut donc pas être considéré comme partie intégrante de la couverture des billets. D'ailleurs, même en le comptant, le rapport de l'encaisse à la circulation n'est encore que de 13,6 pour 100.

Le recours de l'État aux avances de la Banque a été la cause initiale de l'inflation et, par conséquent, de la hausse des prix. Jamais les maux de toute sorte qui sont la suite de la dépréciation de la monnaie ne se sont manifestés avec plus d'éclat que dans l'Europe d'aujourd'hui ; encore la France n'est-elle pas, tant s'en faut, le pays qui en a, jusqu'ici, souffert le plus. Lors de la guerre de 1870, l'émission de billets à cours forcé n'avait pas déterminé de grands dommages dans notre économie nationale. Quand l'émission ne porte pas sur des sommes excessives, que la possibilité est manifeste d'un remboursement assez prompt de la dette de l'État et de la cessation du cours forcé, et qu'enfin la richesse nationale est demeurée à peu près intacte, le recours à la planche à billets n'a pas d'inconvénients très graves ni durables. Ces conditions se trouvèrent précisément réalisées lors de la guerre de 1870. Il n'en est pas de même aujourd'hui. L'inflation a déchaîné des maux écono-

miques et sociaux qu'il faudra longtemps pour guérir et qui laisseront des conséquences durables, dont la plus grave est la dégradation des conditions de vie de la moyenne bourgeoisie, de cette bourgeoisie cultivée qui était une des principales forces de la France.

Tour cela eût été évité si le recours à l'impôt avait pu être assez prompt et assez efficace pour que le recours aux billets ne devînt pas nécessaire, ou tout au moins pour qu'il cessât de l'être après les premières semaines de la guerre. L'impôt n'aurait même pas eu à fournir les quelques 25.000.000.000 de francs que les avances à la Banque ont fournis de 1914 à la fin de 1919, car la hausse des prix n'aurait pas été aussi forte et les dépenses de l'État auraient été moindres. C'est le plan incliné : l'émission à jet continu des billets a déclanché une hausse des prix qui a accru les dépenses et rendu nécessaire une émission de plus en plus grande. Le tout était de ne pas s'engager sur le plan incliné, de ne pas entrer dans ce cercle infernal d'où il est si difficile de sortir. Mais on a précédemment exposé les raisons qui rendaient extrêmement difficile, au début de la guerre, le recours aux impôts, et qui ont fait qu'on a dû s'engager sur le plan incliné, sans en voir d'ailleurs bien clairement le danger.

Toutefois, ce n'est pas dans les premiers temps de la guerre que le gouvernement a fait abus du papier-monnaie. La création, dès le mois de septembre 1914, des bons de la Défense nationale, montrait le souci de s'adresser directement à l'épargne plutôt qu'à la Banque de France, et leur succès a permis assez longtemps de n'user qu'avec une certaine modération de l'émission des billets. A la fin de 1914, l'État n'avait encore demandé à la Banque que 3.900.000.000 de francs, sur les 6.000.000.000 de francs que la convention du 21 septembre 1914 lui donnait le droit de demander; à la fin de 1915, les avances nettes réalisées n'étaient encore que de 5.000.000.000 de francs. A ce moment-là, une politique fiscale meilleure aurait peut-être permis, si grandes qu'en fussent les difficultés, de ne plus accroître qu'assez lentement les émissions, et c'est au contraire à partir de là que le mouvement s'amplifie avec rapidité : 7.400.000 000 de francs d'avances à la fin de 1916; 12.500.000.000 de francs à la fin de 1917; 17.150.000.000 de francs à la fin de 1918. L'année la plus néfaste a été l'année 1919. au cours de laquelle, les hostilités terminées, les avances se sont accrues de 8.350.000.000 de francs, atteignant à la fin de l'année le chiffre de 25.500.000.000 de francs ; année de détestable gestion financière, oû l'effort fiscal et l'effort de compression des dépenses ont été ajournés et où aucun emprunt de consolidation n'a été fait. La gestion financière de 1919 a beaucoup aggravé les difficultés de la France.

CHAPITRE IV

Les moyens de trésorerie

I. *Le rôle des moyens de trésorerie en temps normal et en temps de guerre*

Même en temps normal et dans un État à finances bien gérées, les ressources à très court terme, fournies par la trésorerie, sont une chose dont on ne peut pas se passer ; elles sont un élément tout à fait correct et régulier des finances publiques.

En effet, alors même que les budgets de l'État sont en équilibre, les rentrées de recettes peuvent ne pas coïncider exactement, tout le long de l'exercice, avec les dépenses à faire. Il n'y a pas un échelonnement uniforme des unes et des autres. Comme aux hommes d'affaires, comme aux simples particuliers, il faut aux États un fonds de roulement, une masse disponible dans laquelle viennent se déverser les recettes budgétaires et sur laquelle les dépenses sont prélevées. Cette somme disponible, ce fonds de roulement, ce fonds de caisse, c'est le Trésor qui le fournit à l'État.

D'autre part il arrive, même dans les périodes de bonne gestion financière, qu'il y ait des exercices budgétaires moins heureux que d'autres. Il se peut qu'une crise économique ou financière éclate, faisant baisser le niveau des recettes et frustrant l'État d'une partie de celles sur lesquelles il était fondé à compter, ou bien que des événements imprévus obligent l'État à des dépenses exceptionnelles. L'équilibre du budget est alors rompu ; si le déficit n'est pas très grand et s'il ne paraît pas devoir se renouveler dans les exercices qui suivent, on hésitera légitimement à instituer des impôts nouveaux ou à majorer les impôts existants pour faire face à une situation provisoire, et on ne voudra pas non plus émettre un emprunt en rentes perpétuelles ou amortissables à long terme pour une somme relativement faible. C'est le Trésor qui prendra en charge le déficit ; il y fera face au moyen de ses ressources, en attendant que des budgets en excédent permettent à l'État de lui rembourser les avances faites.

Ainsi les moyens de trésorerie, en temps normal, donnent à l'État le fonds de roulement que tout mouvement d'argent implique, et permettent de faire la liaison, soit entre les périodes du même exercice budgétaire, soit d'un exercice budgétaire à un autre. Le Trésor est une manière de banquier que l'État charge de ses recouvrements et de ses paiements, et à qui, le cas échéant, il demande des avances temporaires.

Le banquier, pour prêter, emprunte et c'est ce que fait le Trésor. Les fonds dont le Trésor dispose viennent de trois sources :

1º Certains établissements publics ont la faculté ou l'obligation de verser au Trésor, en totalité ou en partie, leurs fonds disponibles : les communes, les départements, la Caisse des Dépôts et Consignations le Crédit Foncier ;

2º Les trésoriers-payeurs généraux ont au Trésor un compte courant d'avances ;

3º Le Trésor fait appel aux capitaux du public par l'émission de titres remboursables à court terme : ce sont les bons et les obligations du Trésor.

Ces emprunts à court terme contractés par le Trésor, dans son rôle de banquier de l'État, forment ce qu'on appelle la *dette fllottante* (1), dette dont le niveau varie sans cesse et dont les éléments sont en perpétuel renouvellement, les engagements venus à échéance étant remplacés par des engagements semblables. Avant la guerre, la dette flottante de la France était de l'ordre de grandeur de 1.500.000.000 à 2.000.000.000 de francs.

La guerre a énormément accru la dette flottante. En temps de guerre, on a tendance à vivre dans le provisoire. Il est plus facile de se procurer de l'argent par des emprunts à court terme que par des emprunts à long terme ou perpétuels ; ceux-ci demandent une préparation, la réunion ou la rencontre de circonstances favorables ; l'emprunt de trésorerie est comme une prise d'eau ouverte sur la masse des capitaux disponibles, capitaux qui hésiteraient peut-être à se placer pour un long temps et pour qui la brièveté même de l'engagement est un attrait, capitaux que la guerre même alimente, renouvelle et accroît, parce que les dépenses que fait l'État se muent en profits, indemnités ou salaires et parce que la création incessante de nouveaux moyens de paiement jette dans la circulation une richesse de papier qui cherche des placements fructueux. Pente dangereuse que celle où l'État s'engage ainsi. Quand la dette flottante s'est installée dans les finances d'un État, il devient difficile de l'en déloger. La consolidation, si on n'a pas voulu, ou pas su, ou pas

(1) Au sens étroit du mot, la dette flottante ne comprend pas les obligations du Trésor qui, bien que constituant des engagements à court terme, sont cependant d'une durée plus longue que les bons du Trésor.

pu la faire dès le début et progressivement, de façon à transformer la dette flottante en engagements à long terme, à mesure qu'elle se constituait, rencontre des difficultés croissantes : difficultés du côté de l'État qui trouve commode de puiser, pour les besoins du budget, dans ce grand réservoir avec lequel il communique par un système perfectionné de canaux ; difficultés du côté du public qui a pris l'habitude de ces placements à court terme et qui est très sensible à l'avantage d'un mode de placement de ses épargnes qui ne l'engage pas, puisque le capital ne cesse pour ainsi dire jamais d'être disponible, quand le capitaliste a pris soin d'aménager un échelonnement judicieux des échéances.

C'était un phénomène financier déjà mis en lumière par les guerres précédentes que la croissance des moyens de trésorerie ; la guerre de 1914 a fourni de ce phénomène, comme de tous les autres, des exemples qui passent en grandeur tout ce qui s'était vu auparavant.

L'État français a eu recours à trois sortes d'emprunts à court terme. Il a fait revivre un genre d'avances qui avait presque disparu, les avances des trésoriers-payeurs généraux. Il a émis, sous le nom de bons de la Défense nationale, des bons du Trésor présentant quelques caractères particuliers. Il a émis des obligations du Trésor sous le nom d'obligations de la Défense nationale.

II. *Les avances des trésoriers-payeurs généraux*

Les trésoriers-payeurs généraux ont joué, lors de leur institution sous le nom de receveurs généraux et pendant une partie du XIXe siècle, un rôle considérable. Ils n'étaient pas seulement des fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt, mais des banquiers qui avançaient des fonds à l'État. Un décret du 16 juillet 1806 les avait obligés à verser à la Caisse de service, dès leur encaissement, toutes les sommes qu'ils recouvraient au titre des impôts, alors qu'auparavant ils n'étaient tenus de faire ces versements qu'à partir du septième mois de l'année et par douzièmes ; ces versements par anticipation étaient considérés comme faits par eux à titre d'avances personnelles à l'État et portaient intérêt à leur profit. En outre, pour accroître le montant des sommes qu'ils pouvaient mettre à la disposition de l'État, on les autorisa à accepter les dépôts des particuliers, à faire certaines opérations de banque pour le compte du public, telles que l'achat au comptant de valeurs de Bourse ; ils groupaient ainsi autour d'eux une clientèle et avaient des disponibilités qu'ils pouvaient confier au Trésor, leur bénéfice étant fait de la différence entre l'intérêt que l'État leur payait sur leurs avances et celui qu'ils payaient à leurs déposants.

Le rôle de banquiers de l'État, que jouaient ainsi les trésoriers-payeurs généraux, a été considérable ; sous le premier Empire et le gouvernement de la Restauration, ils ont alimenté la trésorerie. Puis, peu à peu, ce rôle avait perdu de son importance et il était, dans les années avant la guerre, réduit presque à rien. L'affermissement du crédit de l'État lui avait permis de se passer des services bancaires des trésoriers-payeurs généraux. Le Trésor avait à sa disposition des ressources abondantes et variées qui ne lui coûtaient pas cher. On avait laissé tomber en désuétude les dispositions qui obligeaient les trésoriers-payeurs généraux à faire un chiffre minimum d'avances à l'État; on avait diminué l'intérêt qui leur était servi sur ces avances, et il était en dernier lieu égal à l'intérêt des bons du Trésor. Les trésoriers-payeurs généraux, qui avaient autrefois formé une aristocratie financière que l'État ménageait parce qu'il avait besoin de ses services, n'étaient plus que des fonctionnaires à émoluments réduits et que guettait la jalousie démocratique. Leur compte d'avances au Trésor n'était plus que d'une trentaine de millions (27.800.000 francs le 31 juillet 1914).

Dans les premiers mois de la guerre, l'État, ayant à faire face à une situation de trésorerie difficile, a naturellement pensé à revivifier le rôle bancaire des trésoriers-payeurs généraux. Le décret du 11 décembre 1914 a pris à cet effet deux mesures dont la portée est exposée dans le rapport introductif du ministre des Finances. Ce rapport s'exprime ainsi :

« Les avances des trésoriers-payeurs généraux, constituées par leurs fonds personnels et par les sommes en dépôt, ne dépassent pas depuis un certain nombre d'années une trentaine de millions.

« Les besoins de l'heure présente sont cependant considérables et le moment paraît venu d'accroître, par des mesures nouvelles et provisoirement limitées à la période des hostilités, le montant des fonds déposés dans les trésoreries, lesquels doivent former le complément des ressources créées par l'innovation, si bien accueillie du public, des bons de la Défense nationale.

« Il nous a semblé tout d'abord que, pour obtenir ce résultat, il convenait de renforcer les garanties très réelles cependant déjà données aux déposants. Du moment que les fonds particuliers ont pour objet, non seulement de donner au public des facilités temporaires de placement, mais encore d'aider efficacement la trésorerie nationale, il est rationnel, sans vouloir abroger les principes essentiels qui dominent la matière, de mettre en jeu, tout au moins pendant la guerre, la responsabilité subsidiaire de l'État lui-même.

« Si, d'autre part, l'admission en compte courant des fonds des banques et établissements de crédit a été interdite en 1909, un retour à l'ancien état de choses ne paraît pas impossible, à la condition de pré-

venir par certaines mesures d'exécution les inconvénients autrefois signalés. Il ne convient pas que notre organisation comptable puisse être utilisée comme un moyen facile de transmission des fonds remis par les banques ; il ne convient pas davantage que le Trésor subisse une charge d'intérêts pour des sommes dont le dépôt n'aura été pour lui, en raison de sa durée infime, d'aucune utilité appréciable.

« Quant aux intérêts, le taux continuera d'en être déterminé par le ministre des Finances ; il ne semble pas exagéré d'envisager pour le moment celui de 2,25 pour 100, mais il va de soi que l'augmentation du taux actuellement fixé à 1,75 pour 100 devra bénéficier aux déposants et non pas aux comptables qui se trouveront du reste indirectement rémunérés par l'augmentation même des dépôts. Cette rémunération échapperait toutefois à ceux dont les trésories, particulièrement chargées, procurent déjà le maximum de remises fixé par les textes, soit 28.000 francs ; il paraît désirable, au point de vue des intérêts mêmes du Trésor, qu'une allocation puisse cependant leur être attribuée, dans des conditions à fixer par arrêté, en raison du supplément de travail et de frais qu'occasionne le mouvement des capitaux remboursables à vue. Une disposition spéciale a été insérée à cet effet. »

Le décret du 11 décembre 1914, ratifié par la loi du 26 décembre 1914, prenait, en conséquence, les mesures suivantes :

1° A partir du 11 décembre 1914 et pendant la période des hostilités, le remboursement des fonds de dépôts versés aux trésoreries générales ou aux recettes particulières des finances était garanti à titre subsidiaire par l'État, qui ajoutait sa responsabilité à celle des fonctionnaires dépositaires ;

2° Pour stimuler le zèle des fonctionnaires, les intérêts alloués aux trésoriers-payeurs généraux pour leurs fonds personnels ou pour les dépôts versés par eux au Trésor, pouvaient désormais rester en dehors des limitations d'émoluments prévues par les textes en vigueur, et il en était de même des remises accordées pour le service des bons de la Défense nationale.

Ces mesures ont très sensiblement élevé le niveau des avances faites par les trésoriers-payeurs généraux ; mais les sommes ainsi obtenues n'ont été que bien peu de chose dans l'ensemble des ressources de trésorerie : fin 1919, ces avances se montaient à 285.000.000 de francs.

III. *Les bons de la Défense nationale*

La grande ressource de trésorerie, depuis 1914, a été l'émission de bons de la Défense nationale.

Les bons de la Défense nationale sont des bons du Trésor avec

quelques modalités particulières. Ceux-ci sont un moyen de trésorerie très ancien, qui existait avant qu'un texte légal en eût reconnu officiellement l'existence ; ce texte est la loi du 4 août 1824 dont l'objet fut, en consacrant une pratique établie, de limiter les pouvoirs du ministre des Finances en fixant un maximum à l'émission des bons. « Le ministre des Finances — dit cette loi — est autorisé à créer, pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons royaux portant intérêt et payables à échéance fixe. Les bons royaux en circulation ne peuvent excéder 140.000.000 de francs. » Depuis 1824, la règle de la limitation de l'émission a figuré dans toutes les lois de finances, mais le chiffre s'est élevé avec le montant même des budgets. La dernière loi de finances d'avant la guerre (loi du 15 juillet 1914) avait fixé à 600.000.000 de francs le maximum des bons du Trésor en circulation. Les anciens bons royaux, devenus bons du Trésor, sont des titres de dette à très courte échéance, dont la durée est comprise entre un mois et un an et est déterminée dans ces limites au gré des souscripteurs ; ils portent un intérêt payé à l'avance sous forme de déduction opérée sur le prix d'achat et qui est fixé par des décisions du ministre des Finances.

De tous les moyens de trésorerie, l'*émission des bons du Trésor* est celui qui a le plus d'élasticité. Dans un pays riche, où il y a toujours une masse considérable de capitaux flottants qui ne cherchent pas de placement définitif, mais un emploi à court terme, des variations légères dans le taux de l'intérêt alloué font augmenter ou diminuer, selon les besoins du moment, les souscriptions aux bons du Trésor. Le ministre des Finances a ainsi en main l'instrument qui lui permet d'adapter l'afflux des capitaux aux circonstances qui, dans le cours de l'année, font varier le besoin qu'il a de ressources immédiatement disponibles. En fait, avant 1914, les bons du Trésor étaient inconnus du grand public, ou presque ; leur clientèle de souscripteurs était formée par les banques, les compagnies de chemins de fer, quelques grandes sociétés qui, ayant des fonds disponibles qu'elles ne voulaient pas immobiliser, trouvaient là un mode de placement temporaire approprié à leurs convenances.

Dans les premières semaines de la guerre, le ministre des Finances, M. Ribot, eut l'idée d'accroître les ressources que l'État tirait des bons du Trésor en faisant appel, pour leur souscription, au public. Ce fut l'objet du décret du 13 septembre 1914. Le rapport qui précède le texte du décret en expose clairement l'esprit : « Le montant des bons du Trésor en circulation ne dépasse pas, en ce moment, 350.000.000 de francs. Il est donc très au-dessous du chiffre qu'il pourrait atteindre. Le Trésor a besoin de ressources et il ne peut les demander uniquement à la Banque

le placement d'une partie au moins des bons que nous sommes autorisés à émettre. Cela implique un changement dans les habitudes et les procédés de notre trésorerie. Les bons du Trésor ont été, jusqu'à ce jour, réservés en fait à une clientèle restreinte, composée surtout d'établissements de crédit, de banques, de chambres de commerce, etc..... Les ressources de ces établissements étant, pour la plus forte part, immobilisées dans les circonstances actuelles, nous ne pouvons pas, pour l'instant, nous adresser à eux. D'autre part, il serait bon que le Trésor, qui avait autrefois sa clientèle à lui par l'entremise des trésoriers généraux, reprît peu à peu le contact avec elle et s'appliquât même à l'étendre en mettant les bons du Trésor à la portée du public.......... »

C'était une expérience que l'on faisait ; la limite d'émission des bons, fixée à 600.000.000 de francs par la loi de finances et portée à 940.000.000 de francs par un décret du 1er septembre 1914 rendu en Conseil d'État, n'était pas changée. L'expérience a réussi au delà vraisemblablement des espérances de ses promoteurs. Avant la fin du mois de novembre, la limite de 940.000.000 était dépassée et un décret en Conseil d'État du 3 décembre l'élevait à 1.400.000.000 ; à la date du 15 décembre, le total des bons souscrits en France était de 1.059.371.400 francs, et il en avait été émis pour une somme de 102 millions en Angleterre et aux États-Unis. Le succès des bons n'a pas cessé, depuis lors, de grandir.

Les bons prévus par le décret du 13 septembre 1914 étaient de 100 francs, 500 francs et 1.000 francs ; leur *durée* était de trois mois, six mois et un an ; l'*intérêt*, qui devait être fixé par une décision du ministre des Finances, le fut uniformément à 5 pour 100 net d'impôts, sans tenir compte des différences de durée ; mais cette pratique fut plus tard modifiée et l'intérêt fut gradué selon la durée. L'innovation capitale était l'ensemble des mesures prises pour faciliter et amplifier le placement ; le *placement* — disait l'article 2 du décret — pourra être fait par l'entremise des comptables directs du Trésor, des receveurs des administrations financières et des receveurs des postes. La politique suivie consista à multiplier les guichets où le public pouvait apporter son argent et demander les bons. Des remises stimulèrent le zèle des agents chargés de les placer ; la Banque de France et les établissements de crédit donnèrent leur coopération. Alors que les anciens bons du Trésor étaient un peu distants pour le grand public, les nouveaux bons, qualifiés bons de la Défense nationale, furent mis à sa portée, offerts à tous les guichets, et une publicité incessante en assura le placement dans tous les milieux et pour des sommes de plus en plus grandes.

Un droit de préférence était accordé aux porteurs de bons pour la souscription à tous emprunts futurs. Aux termes de l'article premier du

de France. Aussi, nous paraît-il opportun de faire appel au public pour décret du 13 septembre, les bons doivent être admis comme mode de libération des souscriptions à tous emprunts futurs, avec droit de préférence; les bons, dans ce cas, sont repris au pair sous déduction, s'il y a lieu, de l'intérêt correspondant au temps qui resterait à courir.

La Banque de France prit l'engagement, sur la demande du gouvernement, d'admettre les bons à l'escompte lorsqu'ils ont au plus trois mois à courir, et de les admettre au bénéfice des avances, quelle que soit leur échéance, jusqu'à concurrence de 80 pour 100 de leur valeur. Avec cette double faculté de l'escompte et de l'avance, les bons présentaient donc pour le porteur le maximum de liquidité.

Le décret du 13 septembre 1914 a fixé dans ses traits essentiels la physionomie des bons de la Défense nationale. Par la suite, l'intérêt qui était d'abord uniformément de 5 pour 100 a été abaissé pour les bons à six mois et à trois mois (4,5 pour 100 pour les premiers et 4 pour 100 pour les seconds) et les bons à un mois ont été institués, portant intérêt à 3,50 pour 100 ; au début de l'année 1922 (arrêté du 25 février), l'intérêt a été réduit d'un demi pour 100 pour toutes les catégories de bons, mais en février 1923 on est revenu aux anciens taux, sauf pour les bons à un mois dont l'intérêt demeure fixé à 3 pour 100.

A prendre à la lettre le décret du 13 septembre 1914, les bons du Trésor ordinaires auraient dû disparaître. En effet, l'article premier s'exprimait ainsi : « Les bons du Trésor émis à partir de ce jour et pendant la durée des hostilités porteront la mention : bons de la Défense nationale..... »; mais en fait, les bons du Trésor ordinaires ont continué à être émis à côté des bons dits de la Défense nationale.

Il ne semble pas qu'au début le ministre des Finances qui a créé les bons de la Défense nationale ait pleinement prévu l'éclatante fortune à laquelle ils étaient destinés. L'idée était ingénieuse et heureuse de faire appel directement aux capitaux flottants et disponibles du grand public, et elle fut réalisée au moment opportun. Mais il paraît bien avoir été dans l'esprit du ministre que les bons donneraient une ressource temporaire, en attendant les emprunts de consolidation ; dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits provisoires applicables au premier semestre de 1915, après avoir rappelé la création des bons et l'accueil favorable que le public leur avait fait, il ajoutait : « Nous trouverons de plus en plus, il faut l'espérer, une ressource au moins temporaire dans ces émissions de bons de la Défense nationale. » Mais les emprunts de consolidation n'ont absorbé qu'une fraction des bons en circulation, et une fraction qui est devenue relativement de plus en plus petite, de sorte que la masse des bons en circulation n'a pas cessé de grandir.

Voici, année par année, de 1914 à 1919 inclus, les ressources procurées par l'émission des bons de la Défense nationale (ressources nettes, c'est-à-dire remboursements déduits) ; on y a joint les bons du Trésor ordinaires :

1914 (2e semestre)	1.618.850	milliers de francs
1915..................	7.985.786	—
1916	12.371.961	—
1917	12.630.695	—
1918..................	16.428.931	—
1919..................	25.020.177	—

Le total des ressources fournies dans la période 1914-1919 par les bons de la Défense nationale et les bons du Trésor ordinaires dépasse donc 76.000.000.000 ; c'est dire l'importance qu'a eu, dans les finances de guerre de la France, ce moyen de trésorerie (1).

Les chiffres ci-dessus donnés s'entendent sans qu'il ait été fait déduction des bons apportés en souscription aux emprunts de consolidation. Il ne faudrait donc pas additionner les chiffres annuels des émissions pour avoir la circulation totale à la fin de 1919 : de 1915 à 1918 (il n'y a pas eu d'emprunt de consolidation en 1919), le total des bons apportés en souscription aux emprunts a été, en chiffres ronds, de 22.783.000.000 de francs.

Les bons ont donc été une des principales ressources de l'État français pendant la guerre et qui est demeurée, depuis la guerre, très importante. Il n'y a pas de statistique régulièrement publiée des bons en circulation; leur montant est de l'ordre de grandeur d'une cinquantaine de milliards.

L'appel ainsi fait directement au public pour le placement des bons du Trésor est un des caractères originaux des finances de guerre de la France. Il y a eu, à ce point de vue, une grande différence entre notre pays et l'Allemagne. En Allemagne, au début de la guerre, les banques ont subi d'importants retraits de fonds ; mais le mouvement a été vite enrayé et l'argent n'a plus cessé, depuis lors, d'affluer dans leurs caisses qui sont les réservoirs naturels de l'épargne du public. Il n'y a pas eu de moratorium des dépôts, ni application d'une clause de sauvegarde dans les caisses d'épargne, et la confiance du public dans ces institutions est demeurée intacte. Le gouvernement a donc pu puiser, dans les banques mêmes, l'argent dont il avait besoin pour alimenter la

(1) Il est nécessaire de faire observer que les chiffres donnés ne peuvent être considérés comme exacts qu'à quelques milliards près ; la comptabilité des bons n'était pas organisée de telle sorte, dans cette période, que l'on sût exactement ce qui était déjà émis et ce qui était encore en émission.

guerre. Comme l'a si clairement montré M. Rist (1), le système d'appel au crédit de l'Empire allemand a consisté à absorber les capitaux liquides déposés dans les banques, au fur et à mesure qu'ils se formaient, par des émissions de bons du Trésor à court terme et à consolider, tous les six mois, par une émission de rentes ou d'obligations, la plus grande partie possible de ces prêts flottants. « Le grand instrument de crédit de l'Empire — dit M. Rist — a été l'émission de bons et de traites du Trésor, à échéances variant de moins de quatre semaines à un maximum de trois mois. Ces bons étaient escomptés d'abord par la Reichsbank au taux officiel de 5 pour 100. Une partie en était ensuite rétrocédée par elle aux banques, aux caisses d'épargne, aux coopératives de crédit et même directement à de grosses maisons industrielles et commerciales (2). »

En France, des moratoires irréfléchis et généralisés ont désorganisé, pour un assez long temps, le mécanisme du crédit. Le public, privé par le moratoire des dépôts des capitaux liquides qu'il avait confiés aux banques, a pris des habitudes de thésaurisation. Ce n'était pas dans les banques que le gouvernement pouvait espérer trouver, comme en Allemagne, prêtes à s'employer en emprunts d'État, les sommes dont il avait besoin ; ce n'est pas non plus l'étiage des dépôts qui pouvait le renseigner sur les disponibilités du public, et il se trouvait ainsi privé d'un instrument commode de mesure. Il lui a donc fallu, par une démarche assez hardie, s'adresser directement au public ; la démarche était hardie, mais nécessaire. Le succès a démontré la justesse de la conception, et il faut louer sans réserve le ministre qui, si peut-être il ne l'a pas lui-même imaginée, du moins a eu le grand mérite de l'accueillir et de la réaliser.

Le recours à ces émissions à jet continu de bons à très court terme offre au Trésor de grandes facilités mais, par contre, il crée une situation dangereuse. De toutes les formes de la dette publique, la dette flottante est la plus redoutable, parce qu'elle expose à tout moment l'État à des demandes soudaines de remboursement. Le péril n'est pas très grand quand la dette flottante elle-même n'est pas très grande, eu égard à la richesse du pays et aux ressources dont l'État peut disposer. Mais une dette flottante de la grandeur de celle qui existe aujourd'hui en France rend évidemment les finances publiques très instables. Sans doute, pendant longtemps, il n'y a eu aucun signe de lassitude et les bons ont été renouvelés à mesure qu'ils arrivaient à échéance ; soit que les mêmes souscripteurs fissent renouveler leurs bons échus, soit qu'à la

(1) Ch. Rist, *Les finances de guerre de l'Allemagne*, 1921 : chap. III.
(2) Rist, *loco citato*, p. 86.

place des souscripteurs qui se retiraient d'autres survinssent, la masse des bons en circulation ne subissait pas de grandes variations. La dette flottante peut prendre ainsi à certaines époques un caractère de permanence qui paraît en contradiction avec sa nature et son nom même : de loin, elle offre l'aspect d'une espèce de dette consolidée. Mais ce sont là de trompeuses apparences et le péril, s'il est masqué, n'en est pas moins présent. Dans l'état actuel de l'Europe, plein d'éléments de trouble et d'inquiétude, comment ne pas penser au risque d'un fait grave qui, ébranlant la confiance du public, arrêterait l'afflux des capitaux vers le Trésor et mettrait l'État dans la situation d'un débiteur incapable de faire face à ses échéances ? Des échéances proches, pressantes, pour des sommes qui, dans le cours entier de l'année, sont de l'ordre de grandeur de 50 à 60 milliards de francs, mettent en péril continu la solvabilité de l'État.

Outre cela, la circulation d'une grande masse de bons du Trésor est un élément d'inflation. Un bon dont l'échéance est toute proche peut servir de moyen de paiement ; en fait, il semble bien que les bons jouent, dans une certaine mesure, ce rôle. Sans doute, il y a énormément d'exagération à les considérer, ainsi que font certains auteurs, comme des espèces de billets de banque ; toutefois, on peut admettre que quelque chose des fonctions monétaires du billet leur échoit et qu'ils contribuent ainsi à accroître, dans une mesure qui n'est pas tout à fait négligeable, une masse de moyens de paiement déjà excessive. Le plus grave est que le bon est un péril constant d'inflation, une inflation latente, puisqu'il est remboursable à brève échéance et que l'État ne peut le rembourser, s'il en est présenté beaucoup, qu'en émettant de nouveaux billets.

Le placement en bons de la Défense nationale est profondément entré dans les habitudes du public français. Une notable partie de ce public considère les bons comme un placement non pas provisoire, mais durable et il y a des capitalistes qui emploient ainsi une fraction relativement grande de leur avoir. Il y a même, chez certains, une préférence manifeste pour le placement en bons, à l'encontre du placement en rentes. Le débiteur cependant est le même et l'intérêt des bons est inférieur, aux cours pratiqués en Bourse, à celui des rentes. La préférence pour les bons s'explique par deux raisons. La première raison est que le capital placé en bons ne risque pas d'être immobilisé, sinon pour un temps très court, et n'est pas sujet à la dépréciation qui menace, en des temps incertains, les valeurs de Bourse. Tandis que les souscripteurs des rentes de guerre ont vu baisser notablement le cours de leurs titres et ont ainsi perdu une fraction de leur capital — par exemple, les rentes 6 pour 100, émises au pair en 1920, sont cotées (septembre 1925) aux

environs de 67 francs, les porteurs de bons ont conservé leur capital intact, et cela vaut bien un sacrifice pour ce qui est du taux de l'intérêt. En outre, les acheteurs de rentes ont gardé un mauvais souvenir du temps où le marché des rentes n'était pas libre et où il n'était permis de vendre qu'au cours officiel, ce qui aboutissait à l'impossibilité de vendre autrement que par quantités infinitésimales. La liberté n'a été rendue progressivement au marché des rentes que dans le cours du premier semestre de l'année 1922. Jusque là les placements en rentes étaient comme un piège ingénieusement agencé, où l'on pouvait bien entrer mais d'où l'on ne pouvait plus sortir, et cela n'a pas peu contribué à détourner le public français de ces placements et à lui faire préférer les placements en bons.

Une autre raison de préférer les placements en bons est que ceux-ci donnent le maximum d'anonymat. Le bon de la Défense nationale ne laisse aucune trace de son passage : à tous les guichets de l'État et des banques le capitaliste peut le prendre, le faire rembourser ou le faire renouveler, sans formalités, sans questions indiscrètes, sans signature donnée. Cela offre de très grands avantages aux gens qui ne désirent pas faire connaître au fisc la situation exacte de leur fortune et de leurs revenus. L'Etat n'a guère fait que légitimer un état de fait en exonérant les bons de l'impôt général sur le revenu.

IV. *Le paiement des réquisitions en bons du Trésor*

Dans les premières semaines de la guerre, l'État a utilisé les bons du Trésor comme moyens de paiement des réquisitions faites. Payer, sans leur consentement, en bons du Trésor des gens qui, selon les principes du droit commun, devraient être payés en monnaie légale, c'est un mode d'emprunt forcé, car l'État donne à son créancier, au lieu d'un bien immédiatement échangeable contre n'importe quel autre bien, comme est la monnaie, un titre qui ne représente que le droit d'obtenir plus tard de cette monnaie. L'usage que l'État français a fait de ces paiements en bons du Trésor a d'ailleurs été très restreint.

La loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires, dans son article 27, s'exprime ainsi : « En temps de guerre le paiement des indemnités peut être fait en bons du Trésor portant intérêt à 5 pour 100 du jour de la livraison. » Par application de ce texte, les voitures automobiles réquisitionnées pendant les premières semaines de la guerre ont été payées intégralement en bons du Trésor. Quant aux chevaux, mules, mulets et voitures non automobiles, le paiement total en bons du Trésor ne fut, en fait, jamais appliqué ; une note du 21 août 1914, arrêtée de concert

entre le ministre de la Guerre et le ministre des Finances, décida que les réquisitions seraient payées moitié en espèces, moitié en bons du Trésor. Il en fut de même pour les réquisitions de services, denrées et marchandises. Enfin, pour les réquisitions de navires, l'indemnité était payée, selon les cas, ou bien moitié en numéraire et moitié en bons, ou bien trois quarts en numéraire et un quart en bons.

Cette période de paiement total ou partiel en bons du Trésor n'a pas duré longtemps. Les inconvénients d'une telle pratique sont évidents. Dans le trouble économique causé par une grande guerre, c'est d'argent comptant que les gens ont besoin et non de papier du Trésor à échéance de quelques mois. En outre, la remise de bons du Trésor à des créanciers qui ne les demandent pas est nuisible au crédit de l'État ; le crédit n'est que confiance et toute contrainte fait fuir la confiance.

Aussi l'État français a-t-il renoncé très vite au droit que la loi de 1877 lui donnait de payer en bons du Trésor les indemnités de réquisition. Des décrets des 11 novembre, 6 et 16 décembre 1914, et 10 janvier 1915, ont décidé que, pour l'avenir, les réquisitions seraient payables intégralement en monnaie (1).

V. *Les obligations de la Défense nationale*

Les obligations de la Défense nationale appartiennent à une autre catégorie de la dette publique que les bons. Elles font partie de ce qu'on appelle les engagements du Trésor, et non pas de la dette flottante ; elles sont à échéance moins rapprochée que les bons.

L'émission d'obligations du Trésor est un procédé qui a souvent été employé dans notre histoire financière. Il y a eu des obligations trentenaires dont le second empire a émis des sommes assez considérables, des obligations à échéance de quinze années, créées de 1873 à 1875 par l'Assemblée nationale, des obligations sexennaires. A la veille de la guerre, il n'y avait plus en circulation que de celles-ci, pour une somme qui était, au 31 juillet 1914, de 342.000.000 de francs.

Les obligations du Trésor sont un mode d'emprunt intermédiaire entre la rente qui, même si elle est du type amortissable, n'est amortissable qu'à un terme assez éloigné, et les bons du Trésor qui — sauf les émissions de bons à échéance de deux ou plusieurs années faites depuis 1921 — sont à l'échéance d'un an au plus. Elles servent, ou à couvrir une dépense considérée comme temporaire et qui doit être remboursée

(1) On trouvera l'énoncé détaillé des dispositions prises dans la *Revue de science et de législation financières*, 1915, p. 555 et suiv., et p. 629 et suiv.

au moyen de recettes spéciales, ou à permettre d'attendre le moment favorable à l'émission d'un emprunt en rentes, sans charger la dette flottante.

C'est pour remplir cette seconde fonction qu'ont été créées les obligations de la Défense nationale. La loi qui les institue est du 10 février 1915, loi dont l'article unique est ainsi conçu : « Le ministre des Finances est autorisé à émettre, au mieux des intérêts du Trésor, des obligations dont l'échéance ne pourra pas dépasser 1925. Ces obligations seront exemptes d'impôts. » Le décret et l'arrêté du 13 février 1915 ont réglé, en application de cette loi, l'émission des obligations. Voici les dispositions de ces deux textes :

1° Les obligations dont l'émission est autorisée par la loi du 10 février 1915 prennent le nom d'*obligations de la Défense nationale.* Elles sont productives d'un intérêt de 5 pour 100 l'an, payable par fractions égales les 16 février et 16 août de chaque année et d'avance, ce qui, comme pour les bons, met le taux réel d'intérêt un peu au-dessus du taux nominal. Le rapport qui précède le décret du 13 février expose que le paiement d'avance des intérêts a été un des éléments du succès des bons de la Défense nationale, et qu'il est opportun de conserver ici cette règle en l'appliquant au service semestriel d'intérêts qui est dans les habitudes du public pour les obligations d'une certaine durée ;

2° Le *prix d'émission* est de 96,50 pour 100, sous déduction des intérêts correspondant à la période du semestre en cours non écoulée lors de la souscription, ceci étant une conséquence de la règle que les intérêts sont payables d'avance ;

3° Les obligations sont délivrées soit *au porteur*, soit *à ordre* avec faculté de transmission par endossement. Elles sont exemptes d'impôts pour toute leur durée. Elles sont remboursables au pair le 16 février 1925, avec faculté pour le Trésor de les rembourser à partir du 16 février 1920 ;

4° Elles pourront être *échangées* contre des titres des emprunts de l'État, qui seront émis avant le 1er janvier 1918, au prix d'émission augmenté de la portion déjà acquise de la prime de remboursement, mais diminué, puisque les intérêts sont payables d'avance, des intérêts déjà payés pour la période non écoulée du semestre en cours.

En admettant les obligations à la souscription des emprunts qui pourraient être faits avant le 1er janvier 1918, on fixait alors une date à laquelle bien peu de gens s'imaginaient que la guerre durerait encore. Il a fallu, par la suite, la reculer et les obligations ont été admises à la souscription des emprunts d'après 1918. Pour ces souscriptions, il y a entre les bons et les obligations une différence. Les bons sont admis par préférence, tandis que ce droit de préférence n'est pas reconnu aux obligations ; mais comme, sauf pour l'emprunt 4 pour 100 de 1917, le

montant des emprunts n'a pas été fixé à l'avance, le droit de préférence a perdu toute portée pratique (1).

Pour le placement des obligations il a été fait appel directement au public, comme pour les bons. Le placement a été fait par les comptables du Trésor et des régies financières, par les receveurs des postes et par la Banque de France.

La loi du 16 février 1917 a porté à vingt ans la durée maximum des obligations que le ministre des Finances est autorisé à émettre en vertu de la loi du 10 février 1915.

Outre les obligations décennales (ou vicennales) de la loi de 1915, modifiée par celle de 1917, deux autres catégories d'obligations ont été créées : des obligations quinquennales (décret du 9 février 1917, pris en application de la loi de 1915), et des obligations sexennales (décret du 14 mai 1919, pris en application des lois de 1915 et de 1917). Les unes et les autres présentent la particularité que le porteur peut réclamer le remboursement au pair avant l'échéance, mais que, s'il attend l'échéance, il bénéficie d'une prime de remboursement. L'État cherchait ainsi à obtenir des souscriptions pour une durée plus longue que celle des bons de la Défense nationale, tout en laissant au souscripteur la faculté de ne pas se lier jusqu'à l'échéance convenue.

Pour les obligations quinquennales, voici les dispositions adoptées. Elles sont émises au pair, productives d'un intérêt de 5 pour 100 payable semestriellement et d'avance. Le porteur a le droit de se faire rembourser au pair à la fin de la première année, et ensuite à toute échéance ultérieure de coupon ; s'il attend l'échéance quinquennale, il est remboursé à 102 fr. 50, donc avec une prime de 2 fr. 50 par 100 francs.

Pour les obligations sexennales, émission au pair, intérêt de 5 pour 100 payable semestriellement et d'avance. Le porteur a la faculté de se faire rembourser au pair à la fin du troisième semestre. A l'échéance des six ans, il est remboursé à 103 francs pour 100 francs. S'il demande le remboursement à une échéance quelconque à partir du quatrième semestre, le remboursement est opéré respectivement à 100 fr. 60 pour 100, 101 fr. 20 pour 100, 101 fr. 80 pour 100 et 102 fr. 40 pour 100, suivant qu'il se sera écoulé deux, trois, quatre ou cinq années entières depuis la date de l'émission de l'obligation.

Les obligations de la Défense nationale ont été souscrites avec empressement, et pour des sommes importantes, la première année de leur création. A ce moment-là beaucoup de capitaux, dont la destination était,

---

(1) Dans l'emprunt de 1917, à montant limité, les souscriptions libérées en obligations, comme les souscriptions libérées en bons, ont été déclarées irréductibles ; par conséquent, dans aucun des emprunts en rentes de notre période, le fait qu'il n'y avait pas de droit de préférence reconnu aux porteurs d'obligations n'a eu de conséquences pratiques.

dans l'esprit du capitaliste, un placement durable, en attendant que ce placement se présentât, furent placés en obligations. En outre, une partie de la rente 3,50 pour 100 amortissable, qui avait été émise en juillet 1914, fut convertie, dans des conditions que nous aurons à voir, en obligations. Il en résulta que le montant de celles-ci fut, dès l'abord, important. Lors du premier emprunt en rentes, du 20 novembre 1915, le montant des obligations de la Défense nationale, en capital nominal, était de 3.960.000.000 de francs, dont 3.317.000.000 furent apportés en souscription à l'emprunt. Mais, depuis lors, la faveur du public s'est décidément tournée vers les bons, plus que vers les obligations. A la fin de 1919, le montant des obligations était :

Obligations quinquennales	166.200.000
— sexennales	202.152.000
— décennales	545.619.000
Total	913.971.000

CHAPITRE V

Les emprunts intérieurs en rentes

Dans la période de guerre il y a eu quatre emprunts en dette consolidée, c'est-à-dire en rentes, emprunts réalisés en 1915, en 1916, en 1917 et en 1918. Avant l'émission du premier de ces emprunts, il a fallu prendre des mesures pour faciliter la libération des titres de l'emprunt émis en juillet 1914, et nous aurons tout d'abord à énoncer sommairement ces mesures. Après la guerre, deux nouveaux emprunts en rentes ont été faits, au cours de l'année 1920 ; depuis lors, comme il a fallu continuer à emprunter pour la reconstitution des régions dévastées, d'autres formes d'emprunt ont prévalu, des émissions de bons du Trésor à plus longue échéance que les bons ordinaires. Mais cela est en dehors du cadre de notre étude.

I. *L'emprunt en rente* 3,50 *pour* 100 *amortissable de juillet* 1914. *Les mesures prises pour la liquidation de cet emprunt*

Le 7 juillet 1914 avait été émis, en souscription publique, un emprunt en rente 3,50 pour 100, amortissable en vingt-cinq ans, d'un montant net réel de 805.000.000 de francs ; le prix d'émission avait été fixé à 91 pour 100 (1). C'était la première tranche d'un emprunt plus vaste considéré déjà comme nécessaire en 1913 et qui devait porter sur une somme d'environ 1.800.000.000 de francs.

Émis tardivement, après avoir été préparé dès 1913 et avoir soulevé de nombreuses discussions qui laissaient paraître un certain désarroi financier, émis à un moment où même le grand public commençait à s'émouvoir des périls de la situation extérieure et où les esprits étaient troublés profondément par de violents incidents de politique intérieure, l'emprunt n'avait eu qu'un succès apparent. Sans doute, il avait été

(1) Loi du 20 juin 1914, décret du 24 juin 1914, arrêté ministériel du 25 juin 1914.

couvert près de quarante fois et la presse avait, selon le rite, embouché la trompette pour célébrer la fécondité de l'épargne française. Mais les souscriptions n'étaient pas, pour la plus grande partie, des souscriptions de capitalistes voulant faire un placement durable ; c'étaient des souscriptions de spéculateurs en Bourse qui espéraient revendre avec bénéfice, ou de banquiers sur qui le ministre des Finances avait fait une forte pression pour éviter un échec ou un demi-échec de l'opération. L'emprunt n'était pas, selon l'expression consacrée, classé.

Les versements à faire en libération des souscriptions étaient échelonnés, aux termes de l'arrêté ministériel du 25 juin 1914, sur une période allant du jour de la souscription au 16 novembre 1914, les deux plus gros versements étant prévus pour le 16 septembre et le 16 novembre. Le 1er août, il avait été versé 345.000.000 de francs ; le Trésor restait donc créancier d'une somme de 460.000.000 de francs.

Un des premiers soucis de M. Ribot, quand il eut pris le ministère des Finances, fut de déblayer le terrain en éliminant cet emprunt 3,50 pour 100 dont la libération devenait tout à coup, par suite de la guerre, très difficile, et qui ne lui parut pas pouvoir être le type des futurs emprunts de guerre. Dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture des crédits provisoires applicables au premier semestre de 1915, M. Ribot a exposé, dans les termes suivants, les raisons des mesures prises par lui relativement aux titres de l'emprunt de 1914 :

« ... L'emprunt avait été, pour une forte part, souscrit par les établissements de crédit et par les spéculateurs en Bourse. Ceux-ci, sachant bien que leurs souscriptions seraient réduites, les avaient majorées dans la proportion nécessaire pour obtenir le chiffre auquel ils voulaient porter leurs engagements envers le Trésor. Au moment de la déclaration de guerre, l'emprunt pesait, en grande partie, sur des établissements de crédit ou sur des acheteurs à terme qui ont éprouvé des difficultés à se libérer..... Il était à craindre que beaucoup de souscripteurs ne fissent pas d'efforts pour libérer entièrement des titres dont la valeur était dépréciée par la perspective d'emprunts futurs qui pouvaient être émis à un taux plus avantageux. Nous avons pensé qu'il était équitable et en même temps profitable aux intérêts du Trésor d'offrir aux souscripteurs qui libéreraient leurs certificats provisoires suivant les termes fixés par un arrêté du ministre des Finances, l'avantage de pouvoir, lors des emprunts à venir, échanger leurs certificats contre des titres de ces nouveaux emprunts au prix d'émission du 3,50 pour 100, c'est-à-dire à 91 francs, de sorte qu'ils n'auraient aucune perte à subir. Cela n'était pas seulement une mesure de bienveillance envers les souscripteurs : c'était aussi une mesure de bonne politique de la part de l'État qui, ayant en perspective de grands emprunts à faire, a tout intérêt

à s'attacher la clientèle qui a confiance en lui, et qui demain lui apportera d'autant plus volontiers ses épargnes, qu'il se sera montré à son égard plus équitable. »

Les mesures prises par le ministre ont été de deux sortes ; les unes ont eu pour effet de faciliter et d'encourager la libération des titres de l'emprunt ; les autres, de préparer l'absorption de ces titres dans les opérations des futurs emprunts de guerre.

Pour faciliter la libération des titres, des arrêtés ministériels ont accordé des délais et des bonifications d'intérêts pour le versement des troisième et quatrième termes. En outre, le gouvernement obtint de la Banque de France qu'elle fît, aux porteurs de certificats provisoires, des avances pour la libération de leurs titres.

Pour préparer l'absorption des titres dans les opérations des futurs emprunts de guerre, le décret du 11 septembre 1914 décida que, sous la condition que les versements eussent été faits aux époques prévues par les arrêtés ministériels, les titres libérés seraient reçus en paiement des souscriptions de rentes et d'obligations à court terme qui seraient émises avant le 1er janvier 1917, et reçus au prix d'émission de la rente 3,50 pour 100, c'est-à-dire 91 francs. Or, fin août 1914, la rente 3,50 pour 100, émise à 91 francs, ne cotait que 82 francs, de sorte que le porteur qui faisait en temps utile les versements requis et qui, plus tard, ferait convertir ses titres en titres des emprunts de guerre, évitait les effets de cette dépréciation.

Le résultat de ces diverses mesures fut que, à la fin de janvier 1915, les versements étaient faits, presque en totalité, sur les titres de la rente 3,50 pour 100 et que la créance du Trésor n'était plus que de 25 à 26.000.000 de francs. Il y eut là une ressource qui, dans les premiers mois de la guerre, ne fut pas négligeable (1).

Assurément cela n'était pas sans imposer au Trésor des sacrifices. L'État s'engageait à accepter, en paiement des souscriptions aux emprunts futurs et pour le prix de 91 francs, des titres qui à ce moment valaient moins et que la perspective d'emprunts à intérêts plus élevés devait nécessairement déprécier encore ; en les acceptant en paiement il les échangeait contre des titres plus onéreux pour lui (en fait, comme nous le verrons, tous les emprunts qui ont été émis depuis l'ont été à un taux réel d'intérêt supérieur à 5,50 pour 100). Certains ont estimé que l'État avait consenti un trop gros sacrifice et fait une mauvaise affaire. Mais le ministre a sagement agi. Il savait qu'il allait avoir à adresser à

---

(1) Le détail des mesures prises et la discussion de leur opportunité sont exposées avec soin par notre collègue Jèze dans la *Revue de Science et de législation financières*, 1915, p. 677 et suiv., et p. 687 et suiv.

l'épargne des appels répétés et pour des sommes énormes ; son expérience lui avait appris qu'il n'obtiendrait rien que de la bonne volonté et de la confiance du public et qu'il lui fallait se rendre favorable cette clientèle dont il avait besoin. Cet emprunt 3,50 pour 100 de juillet 1914, en fait tardif et fâcheusement né, si on l'avait laissé traîner sur le marché financier, avec ses versements incomplets et quasi impossibles à obtenir par contrainte, eût risqué de gâter, par contagion, tout le crédit public. Il n'y avait plus qu'à l'éliminer, et le ministre doit être loué, qui a su distinguer et sauvegarder le principal, sacrifier l'accessoire, et ouvrir ainsi la voie aux emprunts de guerre.

II. *Caractères communs aux emprunts de la période* 1915-1918. *Emprunts en rentes perpétuelles*

Les quatre emprunts de la période 1915-1918 présentent certains caractères communs. Ce sont des emprunts en rente perpétuelle, émis au-dessous du pair, échappant au droit commun de la saisie et au droit commun fiscal. Chacun de ces caractères doit être étudié ; le caractère de *perpétuité* fera l'objet du présent paragraphe.

La rente perpétuelle est ainsi appelée parce que le prêteur s'interdit d'exiger jamais le remboursement du capital (1). L'emprunteur a toujours le droit de rembourser le capital quand cela lui plaît, la rente constituée en perpétuel étant, dans la législation française, essentiellement rachetable (article 1911 Code civil).

L'État français a toujours fait un large usage des emprunts en rente perpétuelle. Si l'on considère la dette publique française à la veille de la guerre, le 31 juillet 1914, on constate que sur un montant total, en capital, de 32.579.000.000 de francs (dette flottante non comprise) la rente perpétuelle représentait 21.922.000.000, soit 67 pour 100. Ce n'est donc pas une innovation que la préférence donnée, dans la période 1915-1918, à l'emprunt en rente perpétuelle ; la pratique antérieure formait un précédent solide.

C'est une question classique, dans la science financière, que la discussion des mérites et des inconvénients de l'emprunt en rente perpétuelle, comparés à ceux de l'emprunt amortissable.

L'État qui fait un emprunt en rente perpétuelle esquive, pour le présent, une charge et, pour l'avenir, un risque. La charge est celle de

(1) Articles 1909 et 1910 C. civil. Article 1909 : « On peut stipuler un intérêt moyennant un capital que le prêteur s'interdit d'exiger. Dans ce cas le prêt prend le nom de constitution de rente. » Article 1910 : « Cette rente peut être constituée de deux manières, en perpétuel ou en viager. »

trouver les ressources nécessaires pour commencer, à bref délai, d'amortir la dette. Le risque est que, dans la période d'amortissement contractuel et par conséquent obligatoire, des événements graves surviennent, crise politique, guerre, etc... qui diminuent brusquement les ressources de l'État, et le mettent en situation difficile, pressé qu'il est par des échéances à date fixe. La rente perpétuelle n'abolit pas l'obligation politique d'amortir la dette, obligation sans l'observance de laquelle il n'y a pas de bonnes finances, mais elle permet à l'État de différer l'amortissement ; elle ne lui en fait pas une obligation juridique ; elle lui donne la facilité de prendre son temps, de « voir venir », de choisir, pour rembourser, le moment favorable, d'accélérer ou de ralentir les remboursements selon les circonstances.

Un autre avantage que l'on peut espérer tirer de l'emprunt en rente perpétuelle, c'est que la dette, à la longue, par l'effet du temps et par l'effet du progrès économique, a chance de diminuer : de diminuer automatiquement, sans qu'il y ait eu pour cela d'effort à faire et de sacrifice à consentir. La baisse de l'intérêt rend possible des conversions qui allègent le fardeau des arrérages annuels. Au cours des siècles, la valeur de la monnaie s'amoindrit, et une dette publique qui demeure exprimée par une même somme en monnaie représente une charge qui va décroissant. Dans le même sens agit l'enrichissement graduel de la nation et le développement de ses facultés contributives. A quoi bon s'imposer les lourds sacrifices de l'amortissement, puisque la dette, peu à peu, fond comme neige au soleil ?

Qu'il y ait dans tout cela quelque vérité, on ne veut pas le contester. Mais tout d'abord on observera que telle considération qui est d'un assez grand poids si l'on raisonne dans l'abstrait, n'est pas toujours de circonstance. Des emprunts, faits en période de monnaie dépréciée, deviennent plus lourds, au lieu de s'alléger, si par la suite la valeur de la monnaie augmente. Dans l'hypothèse d'une hausse du franc, par exemple, nos emprunts de 1920 seraient une lourde charge budgétaire. L'argument de l'allègement automatique n'est pas bon en toute occasion.

A prendre les choses par leurs aspects les plus généraux, il y a dans l'emprunt en rente perpétuelle une espèce de contradiction interne. L'emprunt a pour fonction financière de donner à l'État les ressources nécessaires pour faire face à des dépenses *exceptionnelles*, des dépenses qui excèdent ce qu'on peut tirer, dans le moment qu'il faut, des recettes normales. Si ces dépenses exceptionnelles l'étaient au point de ne devoir se présenter qu'une seule fois dans le cours de la vie nationale, l'emprunt en rente perpétuelle serait une conception logique. Mais ce n'est pas ainsi que vont les choses. S'agit-il de couvrir par l'emprunt quelque

grand programme de travaux publics ? On est assuré d'avance que chaque génération aura son programme de travaux publics et il faut, en bonne politique financière, que l'emprunt soit amorti dans l'espace de temps qui sépare l'exécution d'un programme de l'exécution du programme suivant. L'utilité économique des travaux faits s'efface avec les années, et il y a contradiction à assumer une charge perpétuelle pour la création d'une utilité qui ne l'est pas. S'agit-il d'emprunts de guerre ? La guerre n'est pas morte ; elle continuera de rôder autour des peuples. C'est se désarmer financièrement que de laisser traîner indéfiniment dans les budgets de l'État les anciens emprunts des guerres passées.

L'emprunt en rente perpétuelle n'est donc une bonne combinaison financière que s'il est accompagné d'un système d'amortissement extra-contractuel fonctionnant régulièrement et efficacement. Or, à défaut d'obligation contractuelle, un bon système d'amortissement ne fonctionne régulièrement et efficacement qu'à la condition qu'il y ait une dose assez forte d'esprit de suite et de courage chez les hommes chargés de conduire les finances publiques et dans les assemblées qui votent les budgets. C'est une condition qui n'est pas, tant s'en faut, toujours remplie. Le danger que présente l'emprunt en rente perpétuelle, c'est que l'État, n'étant pas obligé contractuellement de rembourser, ne fasse pas l'effort nécessaire pour rembourser, ou ne le fasse pas avec la régularité et la continuité qu'il faudrait. S'il en est ainsi, les vieilles dettes n'étant pas éliminées et la vie nationale, avec les divers accidents qu'elle comporte, en ajoutant de temps en temps de nouvelles, les finances publiques vont en empirant, et il arrive un moment où les arrérages de la dette, qui ne représentent que des services ou des nécessités du passé, absorbent le plus clair des ressources, dont le présent aurait besoin pour vivre et pour préparer l'avenir.

III. *Caractères communs aux emprunts de la période* 1915-1918 (suite). *Emissions au-dessous du pair*

Les quatre emprunts de 1915, 1916, 1917 et 1918 ont été émis à un prix très inférieur à la valeur nominale des titres. L'emprunt de 1915, au taux nominal d'intérêt de 5 pour 100, a été émis à 88 francs pour 100 francs de capital nominal ; l'emprunt de 1916, au taux nominal d'intérêt de 5 pour 100, a été émis à 88 fr. 75 ; l'emprunt de 1917, au taux nominal d'intérêt de 4 pour 100, a été émis à 68 fr. 60 ; l'emprunt de 1918, au taux nominal d'intérêt de 4 pour 100, a été émis à 70 fr. 80. Donc, dans chacun de ces quatre emprunts, l'État français a reçu des sous-

cripteurs une somme notablement inférieure à celle dont il se constituait débiteur envers eux.

La pratique des émissions au-dessous du pair est depuis longtemps en faveur en France. Les deux grands emprunts qui ont été faits à la suite de la guerre de 1870, celui de 1871 et celui de 1872, ont été émis au-dessous du pair : c'était du 5 pour 100 nominal qui a été émis dans le premier cas à 82 fr. 50, dans le second à 84 fr. 50. Si l'on considère tous les emprunts faits en rente perpétuelle, on trouve que, de 1816 à 1914, il y a eu quarante émissions, dont deux ont été faites au pair ou tout près du pair (en 1832 et en 1901), une au-dessus du pair (emprunt de 1828, adjugé, au prix de 102 francs, à la banque Rothschild), toutes les autres au-dessous du pair, les taux d'émission les plus bas étant de 57 fr. 26 et de 57 fr. 51 (emprunts de 1816 et de 1817).

En ce qui concerne la rente 3 pour 100 amortissable, il y a eu divers taux d'émission, tous au-dessous du pair : pour des titres d'une valeur nominale de 500 francs, le taux d'émission le plus bas a été celui de 383 francs, et le plus élevé celui de 476 francs.

Enfin, la rente 3,50 pour 100 amortissable, émise en juillet 1914, l'a été au prix de 91 francs.

C'est donc en France une pratique bien établie que celle des émissions au-dessous du pair, et ce qui s'est fait à cet égard pour les emprunts de la période 1915-1918 est conforme aux précédents.

Comme pour l'emprunt en rente perpétuelle, c'est une vieille question de science financière que celle de savoir si c'est une pratique bonne ou mauvaise que celle des émissions à un cours notablement inférieur au pair (1).

L'émission au-dessous du pair introduit une discordance entre le taux nominal d'intérêt et le taux réel, celui-ci étant plus haut que celui-là. Un titre de rente 3 pour 100 émis à 75 francs pour 100 francs de capital nominal donne au souscripteur un taux d'intérêt réel de 4 pour 100. Dans les quatre emprunts français de guerre, dont deux sont en rentes 5 pour 100 et deux en rentes 4 pour 100, le taux réel d'intérêt dépasse notablement 5,50 pour 100. Le taux réel d'intérêt est, semble-t-il, le seul qui compte pour l'État débiteur. Si l'État estime que les conditions du marché financier sont telles qu'il ne peut obtenir qu'à 6 pour 100 l'argent dont il a besoin, le plus simple est qu'il émette un emprunt 6 pour 100 au pair ; pourquoi émettre un 5 pour 100 aux environs de 83-84 ? Diverses raisons peuvent l'y pousser.

---

(1) On pourra consulter sur cette question, les études publiées, en ces dernières années, par notre collègue Jèze dans la *Revue de science et de législation financières* : année 1917, p. 628 et suiv ; année 1918, p. 608 et suiv. ; année 1922, p. 504 et suiv.

Il se peut que l'État hésite à inscrire dans les textes relatifs à l'emprunt le taux réel d'intérêt auquel les circonstances le forcent d'emprunter. Les temps sont malheureux, l'argent est cher ; mais l'État espère qu'il n'en sera pas longtemps ainsi, que son crédit s'améliorera, que le taux d'intérêt de ses emprunts baissera. Il ne veut pas que la cote de la Bourse garde le témoignage de l'époque où il empruntait à 6 pour 100 ; il emprunte donc à 5 pour 100 au-dessous du pair, ou à 4 pour 100 plus loin encore du pair. Ainsi, le prestige financier de la nation sera sauf. Les hommes aiment à se laisser tromper ou à se tromper eux-mêmes, lorsque la réalité présente est désagréable.

Il y a une raison plus solide à fournir à l'appui des émissions au-dessous du pair. Un emprunt au-dessous du pair, par exemple un 5 pour 100 émis à 85 francs, offre au souscripteur l'attrait de chance de hausse et par conséquent de gain en capital. Si l'emprunt est amortissable, c'est mieux que des chances, c'est une certitude en un temps donné : un 5 pour 100 émis à 85 francs et remboursable en cinquante ans donne au souscripteur la certitude, en cinquante ans, d'un gain de 15 pour 100 en capital. Si l'emprunt est perpétuel, le titre a tout au moins devant lui, à la cote de la Bourse, une belle carrière de hausse à parcourir ; le souscripteur peut espérer revendre à 90 francs, 95 francs, 100 francs, le titre souscrit à 85 francs. Pour un titre émis au pair, la marge de hausse est moins grande parce que, si le cours dépasse le pair, le risque de conversion apparaît : un capitaliste n'achète pas volontiers 105 francs ou 110 francs un titre dont il est exposé à se voir offrir le remboursement à 100 francs.

Le souscripteur trouve donc son compte aux émissions au-dessous du pair. Les gens de Bourse aussi, parce que pour les gens de Bourse les campagnes de hausse ou de baisse sont fructueuses. Il y a de l'argent à gagner quand des titres montent, il y en a à gagner quand ils baissent, et des titres émis loin du pair se prêtent mieux à ce va-et-vient que des titres émis au pair. Mais l'État emprunteur, quel avantage peut-il trouver à émettre ses titres au-dessous du pair, à un taux d'intérêt nominal qui ne coïncide pas avec le taux réel ?

Du point de vue de l'État, ce qui frappe tout d'abord l'esprit, c'est ce qu'il y a d'onéreux dans les emprunts au-dessous du pair.

L'État qui emprunte au-dessous du pair se reconnaît débiteur de plus qu'il n'a reçu. Dans les emprunts 4 pour 100 de 1917 et de 1918, l'État français a reçu, de chaque souscripteur de 4 francs de rente, 68 fr. 60 dans le premier de ces emprunts, 70 fr. 80 dans le second, et il est débiteur de 100 francs. Si l'emprunt est amortissable en un temps donné, la perte est mathématiquement certaine pour l'État dans ce délai ; si l'emprunt est perpétuel, la perte n'est qu'éventuelle,

puisque l'État n'est jamais obligé de rembourser, mais il faut bien, à moins de pratiquer la plus mauvaise politique financière, qu'un jour ou l'autre il rembourse, et à ce moment-là il rembourse plus qu'il n'a reçu. L'État est donc comme ces fils de famille qui, pressés d'argent et sachant que leur père ne leur en donnera pas, se mettent entre les mains des usuriers et signent une reconnaissance de 10.000 francs quand ils en ont reçu la moitié ou le quart ; Molière a popularisé ce personnage.

L'emprunt au-dessous du pair est onéreux encore en ce qu'il retarde l'époque où la conversion sera possible. Ce n'est qu'une fois que le cours du titre a dépassé d'une façon durable le pair que la réduction de l'intérêt par une offre de conversion peut être envisagée. Une rente au taux de 6 pour 100 émise au pair, si les finances de l'État sont bien gérées, si son crédit s'améliore, peut atteindre assez vite le point à partir duquel la conversion est possible, et la charge en arrérages se trouve alors réduite. Une rente 5 pour 100 émise à un cours tel qu'elle donne un intérêt réel de 6 pour 100 met évidemment beaucoup plus de temps pour atteindre le même point.

Voilà des considérations bien faites pour conduire à condamner les émissions au-dessous du pair. Toutefois il se peut que pour l'État ce ne soient pas des opérations désavantageuses. Dans un emprunt émis au-dessous du pair, le souscripteur, à raison même de la chance ou de la certitude qu'il a de réaliser un gain en capital, est disposé à accepter un taux réel d'intérêt moindre que dans un emprunt émis au pair. C'est un fait certain. A la Bourse, l'unité de rente se paie le plus cher — pour les fonds du même État donnant le même degré de sécurité — en titres loin du pair, et le moins cher en titres proches du pair. Par exemple, à la fin de 1923, la rente française 3 pour 100 était cotée aux environs de 53 francs, ce qui met le franc de rente à un peu plus de 17 francs, tandis que la rente 6 pour 100 était cotée aux environs de 81 francs, ce qui met le franc de rente à 13 fr. 50. Dans le premier cas le porteur a acheté, en même temps que le droit à un revenu déterminé, la chance d'un gain en capital plus grand que dans le second cas, et il a consenti, à cause de cela, à payer l'unité de revenu plus cher.

L'émission au-dessous du pair n'est donc pas nécessairement une mauvaise affaire pour l'État. Il se procure ainsi un allègement de sa charge actuelle, et en échange il grève l'avenir de charges plus lourdes, soit du fait des conversions retardées, soit du fait d'avoir à rembourser plus qu'il n'a reçu. C'est là un compte dont le débit et le crédit sont bien difficiles à établir et ne peuvent l'être, avec encore beaucoup d'incertitudes, qu'à la fin de l'opération. La sagesse, en général, est d'éviter de charger l'avenir au profit du présent, car les assemblées politiques n'ont déjà que trop de penchant à procéder ainsi. Toutefois, aux époques

où le présent est déjà terriblement chargé, il n'est pas déraisonnable et il est même parfois nécessaire de l'alléger au détriment de l'avenir.

IV. *Caractères communs aux emprunts de la période* 1915-1918 (suite). *Privilèges et immunités conférés aux rentes émises*

La loi du 16 novembre 1915, autorisant l'émission des premiers emprunts de guerre, dit (article 4) : « ... Ces rentes jouissent des privilèges et immunités attachés aux rentes perpétuelles 3 pour 100. Elles sont exemptes d'impôts. » Les lois de 1916, 1917, 1918, autorisant l'émission des second, troisième et quatrième emprunts, ont conféré aux rentes émises les mêmes privilèges, immunités et exemptions qu'à celles du premier emprunt.

Les privilèges, immunités et exemptions conférés aux rentes françaises ont leur origine dans des lois de l'époque révolutionnaire. Les rentes sur l'État sont *insaisissables*, en vertu des lois du 8 nivôse an VI et du 22 floréal an VII. Il y a d'ailleurs doute sur la portée juridique exacte du principe d'insaisissabilité, et la jurisprudence des tribunaux de l'ordre judiciaire ne s'accorde pas avec celle du Conseil d'État, ni avec la pratique de l'administration des Finances. Les rentes sur l'État sont *exemptes des impôts qui frappent les valeurs mobilières*. Le principe de cette immunité fiscale se trouve dans la loi du 9 vendémiaire an VI, loi qui ordonne le remboursement en assignats des deux tiers de la rente inscrite et la consolidation du tiers restant. L'article 98 de cette loi disait : « Le tiers de la dette publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue présente et future. » Le sens de cet article prête à controverse mais l'opinion qui, en fait, a prévalu, est qu'il impliquait l'engagement de l'État de ne pas prélever d'impôt sur les rentes. D'ailleurs l'immunité a été, à diverses reprises, confirmée par des lois relatives à des émissions ou à des conversions de rentes. C'est seulement des impôts propres aux valeurs mobilières que les rentes sont exemptes ; mais le rentier doit compter les arrérages dans la somme globale de ses revenus, de sorte qu'ils sont assujettis à l'impôt général sur le revenu.

Sur l'immunité fiscale des rentes, on a abondamment disserté et discuté, et à ces querelles anciennes le mouvement d'idées qui s'est formé, au xxe siècle, autour de la question de l'impôt sur le revenu, a apporté un nouvel aliment. Il est certain que, pour qui se place au point de vue des principes, l'immunité n'est pas défendable ; c'est une violation flagrante de l'égalité devant l'impôt. Mais l'égalité devant l'impôt est une idée qui, en France au moins et probablement ailleurs, est passée

de mode ; il n'y a plus que quelques professeurs pour s'y intéresser sérieusement. Dans les assemblées politiques ce sont les intérêts politiques bien plutôt que des principes abstraits qui décident de la répartition de l'impôt entre les citoyens. Or, du point de vue de l'opportunité politique, il y a de sérieuses considérations en faveur de l'immunité fiscale des rentes. Les porteurs de rente sont extrêmement attachés à l'immunité fiscale ; elle leur paraît, par suite d'une longue tradition, un droit indiscutable, quels que soient les doutes qui peuvent être élevés sur le sens des textes qui, à l'origine, l'ont fondée, et un droit auquel le poids des impôts qui frappent les autres valeurs mobilières donne une importance pratique très grande et qui va croissant. Un ministre des Finances qui a un emprunt à émettre sur le marché craint un échec s'il veut aller à l'encontre des habitudes prises et des préférences de la clientèle. Le principe de l'égalité devant l'impôt, c'est bien ; mais le plein succès de l'emprunt, c'est mieux. En outre, les financiers font valoir que l'immunité fiscale est une cause de hausse des cours de la rente à la Bourse et que cela facilite les conversions, qu'au surplus, si l'immunité fiscale n'existait pas, il faudrait offrir un taux d'intérêt plus élevé, de sorte que l'État perdrait en montant d'arrérages à payer ce qu'il gagnerait en impôts à recevoir, peut-être même qu'il perdrait plus. Tout cela est d'ailleurs fort raisonnable.

Le projet d'impôt général sur le revenu, tel que la Chambre l'avait voté en 1909, prévoyait dans la cédule des valeurs mobilières l'imposition de la rente. Les obligations émises par le réseau des chemins de fer de l'État sont soumises aux taxes de toute nature qui frappent les obligations émises par les sociétés françaises (loi du 13 juillet 1911, article 44). L'emprunt en rente 3,50 pour 100 amortissable, émis au mois de juillet 1914, ne bénéficiait pas complètement de l'immmunité fiscale ; des trois taxes qui frappent les valeurs mobilières — droit de timbre, droit de transmission et impôt sur le revenu — la rente amortissable 3,50 pour 100 n'était assujettie qu'à la dernière, solution bâtarde, mais qui témoignait de la tendance qu'il y avait alors dans les milieux politiques à soumettre les fonds de l'État français au droit commun fiscal (1) ; cette tendance eût probablement triomphé si la guerre n'était pas survenue.

La guerre a rejeté dans le domaine de la théorie pure les controverses sur la question de l'immunité fiscale. Dans la nécessité où l'on se trouva alors de faire appel à l'épargne du public pour des sommes énormes, et en un temps où les circonstances politiques et militaires n'étaient pas

(1) Le droit de timbre étant à la charge de l'établissement émetteur, ce ne serait, sur la rente, qu'un impôt fictif que l'État se paierait à lui-même. Mais il n'y a pas de raison de ne pas soumettre la rente au droit de transmission, dès lors qu'on renonce à la règle de l'immunité fiscale.

toujours favorables, les ministres responsables de la conduite des finances françaises se trouvaient, en fait, obligés de mettre de leur côté toutes les bonnes chances avant de risquer des emprunts. Lorsque les obligations dites de la Défense nationale furent créées par la loi du 10 février 1915, elles furent déclarées par ce texte exemptes d'impôts. Lors de l'émission du premier emprunt en rentes, celui de 1915, ce fut la même chose ; l'exposé des motifs du projet de loi qui devint la loi du 16 novembre 1915, ne contient qu'une justification très brève de l'immunité accordée aux nouvelles rentes à émettre, tant la nécessité en paraissait alors évidente : « Les privilèges et immunités de la rente 3 pour 100 — lit-on dans cet exposé des motifs — ne pouvaient qu'être étendus à la rente nouvelle. Nous avons cru devoir ajouter à cette formule devenue classique que la rente actuellement créée serait exempte d'impôts. Cette exemption se justifie, en dehors de toute autre considération, par la situation qui résulte de l'état de guerre. » La nécessité invoquée par le ministre n'a guère été contestée ; même aux yeux des partisans de l'impôt sur la rente, les circonstances ont paru plus fortes que les principes.

Le système de contributions directes actuellement en vigueur en France consacre l'immunité fiscale de la rente ; dans la cédule des valeurs mobilières la rente ne figure pas ; la seule rente dont le coupon est assujetti à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, la rente amortissable 3,50 pour 100 de 1914, a presque entièrement disparu de la liste de nos fonds d'État, par suite des mesures prises pour faciliter sa conversion en titres des nouveaux emprunts de guerre (1).

V. *L'emprunt en rente* 5 *pour* 100 *de* 1915. *Ses conditions et ses résultats*

Le premier des grands emprunts de guerre en rente n'a été fait qu'au seizième mois de la guerre, en novembre 1915 ; jusque là, la trésorerie a été alimentée par les avances de la Banque de France et par les émissions de bons et d'obligations à court terme. Que ce premier emprunt en rente ait été émis si tard, cela a soulevé bien des critiques. En Angleterre, le premier emprunt de guerre a été émis en novembre 1914 et le second en juillet 1915. En Allemagne, un premier emprunt a été émis au mois de septembre 1914 et depuis lors les emprunts allemands se sont succédés, de six mois en six mois, avec une impressionnante régularité.

(1) Il est remarquable que l'Angleterre, bien que très attachée au principe de l'imposition de la rente, a offert aux souscripteurs, lors de l'emprunt de 1917, l'option entre des titres 4 pour 100 exempts de l'income-tax et des titres 5 pour 100 assujettis à l'income-tax.

Le retard des emprunts français s'explique, s'il ne se justifie pas, par divers faits. Au point de vue militaire, la situation des premières semaines fut si défavorable qu'aucun appel à l'épargne n'était possible, et même après la victoire de la Marne elle ne fut pas encore bien éclaircie. Il semble que les pouvoirs publics aient espéré alors une prompte libération du territoire national et voulu attendre que cette libération fût complète pour émettre un emprunt ; puis il a fallu peu à peu se résigner à lancer l'emprunt, avec l'ennemi installé encore sur notre sol et assez proche de la capitale. D'autre part, il est certain que l'administration des Finances n'avait pas étudié à l'avance la façon dont pourrait jouer, en cas de guerre, le mécanisme du crédit public, et qu'elle n'avait aucune méthode prête pour cette éventualité. Enfin, le marché financier était désorganisé par le moratorium des échéances et des dépôts en banque, et par l'ajournement, décidé le 31 juillet 1914, de la liquidation des opérations de Bourse (1). Il portait en outre le poids de l'emprunt émis en juillet 1914 et non encore libéré, ainsi que cela a été précédemment expliqué.

Les textes relatifs à l'emprunt de 1915 sont : la loi du 16 novembre 1915, trois décrets et un arrêté de la même date, et un décret du 22 novembre 1915. C'est la procédure française habituelle ; la loi autorise l'emprunt, en fixe les caractères essentiels et certaines autres conditions ; le gouvernement a, pour tout le reste, un large pouvoir d'appréciation qu'il exerce au moyen de décrets et d'arrêtés.

La loi du 16 novembre 1915 fixait le type de la rente à émettre, du 5 pour 100 perpétuel, et le ministre des Finances, dans un discours prononcé à la Chambre le 12 novembre, avait justifié le choix fait en évoquant la vieille tradition nationale : « Nous proposons au public — avait-il dit — ce vieux type de rente 5 pour 100 que nos aïeux ont connu, qui a été si populaire dans notre pays... Le 5 pour 100, c'est le vieux fonds français qui se trouvait partout, dans toutes les maisons, j'allais dire dans toutes les chaumières, que nos pères ont connu, qu'ils ont aimé, parce que c'était quelque chose de la France, un souvenir des jours qui ont suivi les longues guerres qu'elle avait soutenues... Je puis le dire sans crainte de me tromper : le nouveau 5 pour 100 sera bientôt aussi

(1) Les décrets du 31 juillet, 2 et 5 août 1914 ont prorogé les échéances commerciales en France et en Algérie. Cette mesure a nécessairement entraîné le moratorium des dépôts en banque qui a fait l'objet du décret du 9 août 1914. A la Bourse de Paris, les reports atteignaient à la fin de juillet moins de 500.000.000 au parquet et de 150 à 160.000.000 en coulisse. Ces chiffres n'avaient rien d'anormal, mais les principaux reporteurs n'étaient pas en situation de laisser leurs fonds à la Bourse, et il était impossible de trouver de nouveaux capitaux. Les agents de change ont décidé de ne pas faire la liquidation du 31 juillet. Un décret du 27 septembre 1914 a suspendu toute demande de paiement et toute action judiciaire relatives aux opérations à terme antérieures au 4 août 1914. La Bourse n'a été réouverte que le 7 décembre 1914, et pour les opérations au comptant seulement. Ce n'est qu'en septembre 1915 que des mesures ont été prises pour faire la liquidation qui était demeurée en suspens (décret du 14 septembre 1915).

populaire que celui de la Restauration. » C'étaient là des raisons de tribune, des raisons qui, énoncées avec une habile émotion, peuvent toucher une assemblée peu compétente. En fait, si le ministre avait choisi ce type 5 pour 100, c'est parce qu'il estimait qu'il fallait un taux d'intérêt élevé pour attirer les capitaux dont l'État avait besoin.

Encore le taux réel d'intérêt a-t-il été bien supérieur au taux nominal. L'emprunt 5 pour 100 de 1915 a été émis à 88 pour 100, ce qui donne un taux réel d'intérêt de 5,68 pour 100. En outre, le souscripteur qui versait tout de suite l'intégralité du capital avait droit à une bonification de 0 fr. 15 par chaque franc de rente, ce qui mettait pour lui le prix réel des 5 francs de rente à 87 fr. 25, soit un taux d'intérêt de 5,73 pour 100.

Cette rente 5 pour 100 perpétuelle, émise à 88 pour 100, ne peut pas être remboursée avant le 1er janvier 1931. Le porteur a donc la certitude de n'être pas exposé, avant cette date, à une conversion. C'était un avantage qui pouvait paraître d'un grand prix en 1915, alors qu'un taux d'intérêt supérieur à 5,50 pour 100 était quelque chose de nouveau et d'exceptionnel. Actuellement, l'habitude est prise de taux d'intérêt élevés, il est vraisemblable que l'argent restera cher durant une assez longue période, et l'avantage d'une rente inconvertible avant 1931 a sensiblement diminué.

Deux dispositions de la loi du 16 novembre 1915 avaient pour objet d'élargir le cercle des souscripteurs possibles : l'une visait les déposants des caisses d'épargne ; l'autre, les porteurs de rente 3 pour 100.

Depuis le début de la guerre, les remboursements des dépôts faits aux caisses d'épargne avaient été limités à 50 francs par quinzaine pour chaque compte (décret du 30 juillet 1914) ; c'était l'application de la clause de sauvegarde instituée par la loi du 20 juillet 1895. La loi du 16 novembre 1915 a supprimé, pendant la période d'émission de l'emprunt, cette limite de 50 francs par quinzaine, à condition que le retrait des fonds fût fait en vue de la souscription ; un décret du 16 novembre 1915, pris en application de cette disposition, n'a autorisé que pour la moitié de chaque souscription ce prélèvement sans limitation sur l'avoir des déposants aux caisses d'épargnes ; donc le souscripteur de 60 francs de rente pouvait prélever sur son avoir à la caisse d'épargne la somme nécessaire pour libérer une souscription de 30 francs de rente. Le bénéfice de l'opération pour l'État ne consistait qu'à attirer à l'emprunt des souscriptions dont une moitié était payable en espèces, en bons ou en obligations à court terme, car, pour la moitié payable par un prélèvement sur la caisse d'épargne, l'État y perdait : les fonds des caisses d'épargne sont placés en majeure partie en rentes, qui étaient alors des rentes 3 pour 100, de sorte que l'État substituait à une rente 3 pour 100 une rente 5 pour 100.

L'autre disposition, conçue dans le même esprit, visait les porteurs de rente 3 pour 100. Aux termes de l'article 5 de la loi du 16 novembre 1915, les souscriptions pouvaient être libérées, mais seulement pour un tiers, par la remise de titres de rentes 3 pour 100 qui seraient annulées jusqu'à due concurrence. C'est une combinaison pareille à la précédente : pour la partie de la souscription libérée en rentes 3 pour 100, l'État y perd ; il ne peut y gagner que d'avoir des souscriptions qui, sans cela, ne seraient pas venues (1).

La souscription publique fut ouverte le 25 novembre. Le montant des rentes émises n'était pas limité, contrairement à la pratique ordinaire du temps de paix, et la même indétermination du montant à émettre se retrouve dans tous les emprunts de guerre français, sauf celui de 1917. En temps de paix et même dans une guerre semblable à celles du passé, on sait de quelle somme on a besoin, et c'est cette somme qu'on emprunte ; dans celle-ci, la dépense allait au delà des prévisions qui avaient pû être faites, elle croissait de mois en mois, et l'État avait besoin de tout ce que le marché des capitaux pouvait fournir.

La période prévue de souscription allait aussi bien au delà de ce qui était, pour les emprunts de l'État français, la coutume du temps de paix. L'arrêté ministériel du 16 novembre disposait que la date de clôture ne pouvait pas dépasser le 15 décembre et, en fait, la souscription a duré jusqu'à cette date.

Soutenu par une intense publicité et par un sincère élan national, l'emprunt de 1915 a donné un *versement global* de 13.307.811.576 francs. Mais tout, dans ce versement, n'était pas ce qu'on a coutume d'appeler de « l'argent frais ». Outre les bons et les obligations de la Défense nationale, les souscriptions pouvaient encore être acquittées en rentes 3,50 pour 100 amortissables (cf. supra) et en rentes 3 pour 100 dans les conditions qui viennent d'être indiquées. Voici la décomposition, en numéraire et autres valeurs, du capital fourni par l'emprunt de 1915 :

Numéraire (2)	6.284.730.746
Bons de la Défense nationale	2.244.384.799
Obligations de la Défense nationale	3.316.883.578
Rentes 3 %	1.439.463.057
Rentes 3,50 %	22.349.396
Total	13.307.811.576

(1) Le taux d'évaluation des rentes 3 pour 100 admises en libération des souscriptions, fut fixé à 22 francs par franc de rente, ce qui mettait à 66 francs le prix de la coupure de 3 francs ; c'était à peu près le cours coté en Bourse à cette époque.

(2) Le numéraire comprend les espèces métalliques, les billets de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie, les mandats de virement, les chèques adressés à la Caisse centrale.

Il n'y a pas d'intérêt pratique à distinguer les versements en bons de la Défense nationale des versements en numéraire. Les bons souscrits peuvent être considérés, en tant qu'ils sont apportés en versement aux emprunts en rentes, comme ayant été une anticipation sur ceux-ci. La ligne de démarcation entre les deux sortes de versements est même, dans une certaine mesure, artificielle : les banques, dont une fraction importante des disponibilités est placée en bons, pourraient se faire rembourser en numéraire ceux de ces bons qui arrivent à échéance dans la période de souscription, et verser le numéraire à l'emprunt ; si elles versent les bons eux-mêmes, où est la différence ? Les capitalistes qui souscrivent à l'emprunt auraient, la plupart, si l'emprunt n'avait pas eu lieu, placé leur épargne en bons. La distinction des versements en « argent frais » et des versements en bons n'a pas l'importance que le public généralement lui attribue. Les souscriptions de bons à court terme forment *la matière des emprunts à venir*, et ceux-ci ont pour objet essentiel de *solidifier* cette matière encore fluente. Telle est la vraie conception des emprunts de guerre ; elle s'est dégagée dans certains pays belligérants, notamment en Allemagne, bien plus clairement que chez nous. Ce que l'emprunt apporte de nouveau, c'est sa publicité à grand orchestre, le coup de gong qui retentit au loin dans la masse du public et peut réveiller l'épargne assoupie ou décider l'épargne hésitante.

La *partie utile* de l'emprunt de 1915, c'est la somme fournie par les trois catégories des versements en numéraire, des versements en bons et des versements en obligations, c'est-à-dire une somme totale de 11.845.999.123 francs qui font les 89 pour 100 du capital de l'emprunt. Le reste, soit 1.461.812.453 francs, est représenté par les rentes 3 pour 100 et 3 fr. 50 pour 100 apportées en versement : c'est la *partie onéreuse* de l'emprunt, la transformation d'une dette à plus faible intérêt en une dette à intérêt plus fort.

Sur le produit de l'emprunt de 1915, l'État a pu rembourser 2.400.000.000 de francs à la Banque de France.

VI. *L'emprunt en rente* 5 *pour* 100 *de* 1916. *Ses conditions et ses résultats*

Le second emprunt de guerre a été émis au mois d'octobre 1916. Les textes qui y sont relatifs sont : la loi du 15 septembre 1916, trois décrets et un arrêté ministériel du 16 septembre 1916.

Cet emprunt a été, presque en tous points, pareil au premier :

rente 5 pour 100 perpétuelle, émission dont le montant n'était pas limité, promesse de ne pas rembourser avant le 1er janvier 1931.

Deux dispositions prises pour l'emprunt de 1915 ne l'ont pas été pour celui de 1916 : c'est la disposition relative aux fonds en dépôt dans les caisses d'épargne et la disposition relative à l'apport des rentes 3 pour 100 en versement à la souscription.

Pour ce qui est des fonds en dépôt dans les caisses d'épargne, il était inutile de reproduire la disposition de la loi de 1915 parce que la limitation des remboursements allait disparaître. Un décret du 23 septembre 1916 a abrogé le décret du 30 juillet 1914 qui avait institué cette limitation.

Pour ce qui est des rentes 3 pour 100, la faculté donnée en 1915 de les apporter en versement à la souscription avait été critiquée. Elle était onéreuse pour l'État et l'avantage en était douteux. Utile peut-être en 1915, alors que le ministre des Finances voulait convier toutes les bonnes fées au berceau du premier emprunt de guerre, le succès de celui-ci dispensait d'y recourir pour son frère cadet. L'adaptation économique à la guerre était faite ; les industries de guerre fabriquaient, sous forme de profit, d'énormes quantités de capitaux neufs ; les paysans gagnaient de l'argent ; les fonds ne manqueraient pas pour le nouvel emprunt.

La souscription publique fut ouverte du 5 octobre au 29 octobre 1916. Le prix d'émission fut fixé à 88 fr. 75, ce qui donnait un taux d'intérêt de 5 fr. 63 pour 100 ; mais dans le cas où il libérait immédiatement sa souscription au lieu de la faire en versements échelonnés, le souscripteur avait droit au coupon du 16 novembre qui était déduit de la somme versée ; le versement était ainsi ramené à 87 fr. 50, faisant ressortir un taux d'intérêt de 5 fr. 70 pour 100.

L'emprunt de 1916 a fourni un *capital effectif* de 10.082.452.965 francs qui se décompose de la façon suivante :

Numéraire	5.425.330.947	francs
Bons de la Défense nationale	3.693.071.296	—
Obligations de la Défense nat.	956.271.911	—
Rentes 3,50 %	7.778.811	—
Total	10.082.452.965	francs

Pour connaître le *montant utile* de l'emprunt, il faut défalquer la somme fournie en rente 3,5o pour 100 ; on obtient ainsi une somme de 10.074.674.154 francs, dont les versements en numéraire forment près de 54 pour 100.

VII. *L'emprunt en rente 4 pour 100 de 1917. Ses conditions et ses résultats*

Le troisième emprunt de guerre a été émis en novembre et décembre 1917 ; les textes qui y sont relatifs sont la loi du 26 octobre 1917, les décrets du 28 octobre, des 1, 5 et 10 novembre 1917, et l'arrêté du 1er novembre 1917.

Cet emprunt est d'un type différent de celui des deux précédents emprunts. Dans la période qui l'a précédé des discussions s'étaient produites sur le type qu'il conviendrait de choisir : les uns préconisaient le maintien du 5 pour 100 ; d'autres proposaient du 5,75 ou du 6 pour 100 au pair ; quelques-uns faisaient campagne dans les milieux financiers pour une émission d'obligations à lots, suggestion qui a été faite de nouveau par la suite et que l'État, jusqu'ici, n'a pas voulu accueillir pour ses propres emprunts (1). Le choix par le ministre des Finances du type 4 pour 100 a causé une certaine surprise.

Si les circonstances militaires et politiques avaient été telles que l'État eût été en situation d'emprunter à un taux plus favorable que les années précédentes, le choix du type 4 pour 100 eût été naturel et bien accueilli : c'était alors la conséquence et la consécration d'une amélioration du crédit public. Mais il n'en était pas ainsi. La fin de l'année 1917 a été une des périodes sombres de la guerre ; la décomposition de la force militaire russe, le fléchissement du front italien, en France les menées défaitistes, tout cela n'était pas fait pour élever la confiance. Émettre de la rente 4 pour 100, c'était se contraindre à une émission très au-dessous du pair ; en fait, le prix d'émission fut de 68 fr. 60. Par voie de conséquence, l'écart allait être énorme entre le produit nominal de l'emprunt et son produit effectif ; l'État devenait débiteur d'une somme très supérieure à celle qu'il avait reçue, et l'éventualité d'une conversion allait être rejetée beaucoup plus loin que pour les deux emprunts antérieurs. La loi du 26 octobre 1917 dispose que l'État ne pourra pas rembourser la rente 4 pour 100 avant le 1er janvier 1943.

Outre le choix du type de rente 4 pour 100 émise à un prix très inférieur au pair, l'emprunt de 1917 présentait une autre particularité : c'était un emprunt à montant limité, le seul des emprunts français de guerre qui ait eu ce caractère. La loi du 26 octobre 1917 autorise le ministre des Finances à émettre « la somme de rente perpétuelle 4 pour 100 nécessaire pour produire un capital effectif de 10.000.000.000, y

(1) L'idée d'obligations à lots a été réalisée dans les émissions faites, depuis la guerre, par le Crédit national.

compris les dépenses matérielles et les frais quelconques de l'opération ».

Toutefois, la limitation de la somme à emprunter n'était pas absolue. Les souscriptions recueillies à l'étranger étaient irréductibles. Il en était de même des souscriptions constituées en bons ou obligations de la Défense nationale et en rentes 3,50 pour 100 amortissables, et des souscriptions en numéraire ne dépassant pas 300 francs de rente. Enfin, la loi a réservé une marge aux souscriptions réductibles et elle l'a fait sous la forme suivante : dans le cas où le capital effectif représenté par les souscriptions irréductibles excéderait, dit l'article 3 de la loi, la somme de 8.000.000.000, le chiffre total de 10.000.000.000 prévu comme montant de l'emprunt sera augmenté, dans la limite du montant des souscriptions, d'un capital effectif égal à l'excédent. Par conséquent, si les souscriptions irréductibles atteignaient 8.500.000.000 et les souscriptions réductibles 2.000.000.000, le montant total de l'emprunt était élevé à 10.500.000.000.

A l'occasion de l'emprunt de 1917, deux dispositions ont été prises qui avaient une portée générale, visant les rentes 5 pour 100 de 1915 et 1916 comme les nouvelles rentes 4 pour 100. L'une et l'autre avaient pour objet de faciliter le placement des rentes de guerre, en permettant de les affecter au paiement de l'impôt sur les bénéfices de guerre d'une part, d'autre part, en créant un fonds de soutien pour en faciliter la négociation en Bourse.

L'impôt sur les bénéfices de guerre avait été institué par la loi du 1er juillet 1916. Il impliquait le paiement de grosses sommes par les redevables. C'était leur faciliter ces paiements et c'était en même temps donner un attrait nouveau aux rentes de guerre que d'accepter celles-ci en paiement de l'impôt (1). Il est vrai que les impôts ont pour objet de fournir à l'État du numéraire et non pas des titres de ses propres emprunts. Mais la contribution sur les bénéfices de guerre était un impôt exceptionnel et temporaire. En acceptant en paiement des titres de rente, l'État les annulait, et il y avait là le principe d'un amortissement de la dette de guerre, dans une mesure d'ailleurs bien faible : une petite partie de la dette créée pour payer les fabrications de guerre se trouvait ainsi amortie par le jeu même de l'impôt assis sur les bénéfices que ces fabrications avaient donnés aux industries qui vivaient de la guerre.

L'autre disposition visait l'inscription, au budget général de l'État, d'un crédit destiné à la constitution d'un fonds spécial, qui devait être employé à l'achat des rentes de guerre sur le marché. Quand de grands

(1) Pour les rentes 5 pour 100, l'acceptation en paiement était subordonnée au fait que le contribuable justifierait en être propriétaire antérieurement au 24 octobre 1917.

emprunts sont lancés sur le marché à de courts intervalles, la négociation en Bourse n'en est pas aisée ; les gens qui veulent avoir en portefeuille des titres des emprunts d'État les prennent à la souscription ; les acheteurs sont d'autant plus rares par la suite que les souscripteurs ont été plus nombreux. Sur le marché saturé, les offres qui se produisent ne trouvent qu'avec peine la contre-partie, d'où une baisse des cours qui à la fois est d'un effet fâcheux pour le crédit de l'État et risque de décourager la clientèle des emprunts futurs. Dans la plupart des pays belligérants, il a été institué des fonds destinés à soutenir le marché des emprunts de guerre. Ce sont là de ces mesures empiriques qui doivent être à coup sûr déconseillées en temps normal, mais qui sont admissibles à une époque où le souci du résultat immédiat à obtenir prime toute autre considération (1). En fait, le marché des rentes n'a pas été libre pendant la guerre ; les négociations ne se faisaient qu'à un cours officiel supérieur à celui qu'eût établi la libre concurrence des offres et des demandes et, à ce cours officiel, il y avait plus d'offres que de demandes ; le résultat était l'impossibilité pour les porteurs de vendre des sommes importantes de rentes.

L'emprunt de 1917 a été mis en souscription publique du 28 novembre au 16 décembre. Le taux d'émission était de 68 fr. 60 avec jouissance du 16 décembre, ce qui mettait le taux réel d'intérêt à 5,83 pour 100, un peu au-dessus des deux précédents emprunts. Le *capital effectif* souscrit a été de 10.209.073.212 francs, qui se décomposent de la façon suivante ;

Numéraire	5.174.188.467	francs
Bons de la Défense nationale ...	4.582.744.344	—
Obligations de la Défense nat. ..	449.180.628	—
Rentes 3,5 % (amortissables) ...	2.959.773	—
Total	10.209.073.212	francs

La *partie utile* de l'emprunt — défalcation faite des rentes 3,50 pour 100 — ressort donc à 10.206.113.439 francs.

(1) Le fonds de rachat créé par la loi de 1917 était alimenté par des versements mensuels de 60.000.000, qui ont été portés à 120.000.000 en 1918, puis ramené à 60.000.000 par an. Les achats de rentes ne pouvaient avoir lieu, pour les rentes 4 pour 100, à un prix supérieur au prix d'émission et pour les rentes 5 pour 100 à un prix supérieur à 87 fr. 50 ; il ne s'agissait pas, en effet, de provoquer une hausse des cours, mais seulement d'éviter une baisse trop profonde, qui eût nui au crédit de l'État. Les titres acquis sur le marché par le fonds de rachat, devaient être annulés, de sorte qu'il y avait là un amortissement de la dette. Le fonds de rachat a été supprimé au budget de 1922. La gestion de ce fonds spécial d'amortissement a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Ce grand établissement a été le collaborateur utile et discret du Trésor dans tous les moments difficiles ; il a, notamment, assuré le succès de l'emprunt de 1917 (Germain Martin, *Les finances publiques de la France et la fortune privée,* deuxième partie, chap. iii).

VIII. *L'emprunt en rente 4 pour* 100 *de* 1918. *Ses conditions et ses résultats*

Le quatrième emprunt de guerre émis en 1918 est, par ses caractères financiers, le frère du précédent. Comme celui-ci, c'est un emprunt du type 4 pour 100, émis très loin du pair, inconvertible pendant vingt-cinq ans. Bien que le choix du type 4 pour 100 eût été critiqué en 1917, le ministre des Finances s'y tint en 1918. Le prix d'émission fut fixé à 70 fr. 80, ce qui fait ressortir un taux réel d'intérêt de 5,65 pour 100. L'État s'interdisait de rembourser avant le 1er janvier 1944. Comme les rentes 4 pour 100 de 1917, et comme les rentes 5 pour 100 de 1915 et de 1916, les nouvelles rentes étaient admises en paiement de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. A la différence de l'emprunt de 1917, celui de 1918 fut émis sans que le montant en eût été limité à l'avance.

Quelques particularités intéressantes sont à signaler dans cet emprunt de 1918.

D'abord, la préparation en fut confiée à un organisme institué tout exprès, le commissariat à l'emprunt (décret du 30 juillet 1918). Le rapport qui précède ce décret rappelle l'organisation et les méthodes de propagande des Américains pour le lancement de leurs emprunts ; il aurait pu mentionner aussi les méthodes allemandes. Il est certain que, jusque-là, la préparation des emprunts français n'avait pas été poussée aussi loin, ni organisée aussi vigoureusement que d'autres pays l'avaient fait, et que nous avions dans cet ordre de choses bien des progrès à réaliser (1).

D'autre part, pour ce qui est de l'acquittement des souscriptions, des dispositions qui n'avaient pas été prises pour les précédents emprunts se trouvent dans les textes relatifs à l'emprunt de 1918. Les bons du Trésor sont assimilés aux bons de la Défense nationale pour l'acquittement des souscriptions. Les coupons des rentes françaises, échus ou à échoir les 16 novembre et 16 décembre 1918, sont repris pour leur valeur nominale. Enfin, les coupons des emprunts émis ou garantis par la

---

(1) Voici le texte du décret du 30 juillet 1918 :

Article premier. — Il est institué auprès du ministre des Finances et sous son autorité un commissariat à l'emprunt chargé de préparer et de prendre toutes les dispositions propres à assurer, dans les conditions les plus favorables, l'émission des prochains emprunts.

Art. 2. — Le commissariat à l'emprunt est composé de six membres nommés par décret.

Les pouvoirs d'exécution sont remis à l'un des commissaires qui prend le titre de commissaire délégué à l'emprunt.

Le décret qui nomme les commissaires désigne le commissaire délégué.

Art. 3. — Le commissariat correspond directement avec les représentants des administrations de l'État, des départements, des communes, des colonies, ainsi qu'avec les associations, syndicats, chambres de commerce et, d'une façon générale, avec tous les groupements et institutions dont le concours paraît utile.

Art. 4. — Un arrêté du ministre des Finances déterminera l'organisation d'un secrétariat.

Art. 5. — Le ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret.

Russie ont été admis, par la loi du 19 septembre 1918, en paiement des souscriptions, dans les conditions suivantes : ce sont seulement les arrérages échus ou à échoir dans le courant de l'année 1918 ; il ne s'agit que des titres se négociant en France et possédés par des Français habitant en France ; la libération en coupons russes n'est admise que jusqu'à concurrence de la moitié au maximum du montant total de chaque souscription. La disposition relative aux coupons russes était la dernière faveur que l'État français accordait aux infortunés porteurs des emprunts de ce pays ; elle ne pouvait certes pas se défendre, du point de vue financier ; mais l'État français avait tant prôné les emprunts russes et tant contribué à en bourrer le portefeuille des petits et des moyens capitalistes, qu'il ne pouvait pas échapper au sentiment d'avoir une assez lourde responsabilité morale en cette affaire.

Les textes relatifs à l'emprunt de 1918 sont : la loi du 19 septembre, le décret et l'arrêté du 24 septembre. La souscription publique a été ouverte du 20 octobre au 24 novembre.

Le capital effectif produit par l'emprunt a été de 22.163.222.724 francs. Des quatre emprunts de la période de guerre, c'est celui qui a obtenu le succès le plus brillant : ça a été l'emprunt de la victoire. Autorisé par la loi du 19 septembre, à un moment où les armées allemandes avaient commencé partout leur retraite, la souscription en était encore ouverte lors de l'armistice. Il a été porté par la vague d'enthousiasme que souleva la chute de la puissance allemande.

Le capital effectif produit par l'emprunt de 1918 se décompose de la façon suivante :

Numéraire	7.246.037.519	francs
Bons du Trésor	7.560.517	—
Bons de la Défense nationale	13.255.100.550	—
Obligations de la Défense nat.	1.412.069.208	—
Coupons russes	239.370.424	—
Rentes 3,50 % amortissables	3.084.506	—
TOTAL	22.163.222.724	francs

Le *produit utile* de l'emprunt, défalcation faite des coupons russes et des rentes 3,50 pour 100 amortissables, ressort à 21.920.767.794 francs.

IX. *Appréciation de la politique française en matière d'emprunts de consolidation. Le caractère onéreux de ces emprunts*

Ce qui frappe tout de suite l'esprit, dans notre politique financière de guerre, c'est le caractère onéreux des emprunts qui ont été contractés. Taux réel d'intérêt élevé, toujours supérieur à 5,50 pour 100 ; émission

au-dessous du pair et, dans le cas des deux emprunts 4 pour 100, à une très grande distance au-dessous ; longue période d'inconvertibilité ; privilèges fiscaux. Cela est d'autant plus saisissant qu'avant la guerre et depuis longtemps la France était un pays où les emprunteurs trouvaient de l'argent à bon compte.

Notre principal adversaire, l'Allemagne, a eu une politique d'emprunts bien moins onéreuse. Des deux catégories de titres que l'Allemagne a émis, les premiers, les titres d'emprunts d'empire, ont toujours comporté un intérêt de 5 pour 100 ; les seconds, des obligations du Trésor, ont été tantôt du type 5 pour 100, tantôt du type 4,50 pour 100. Pour l'une et l'autre catégorie de titres, l'émission a toujours eu lieu à un cours très proche du pair. En outre, au lieu que les emprunts français n'ont commencé que tard, le premier ayant été émis en novembre 1915, qu'ils n'ont pas eu de périodicité régulière et que leur nombre total n'a été que de quatre pour la durée de la guerre, le premier emprunt allemand a été lancé en septembre 1914, et les autres ont suivi, de six mois en six mois, en mars et septembre de chaque année. La machine financière allemande, par sa régularité, presque son automatisme, a donné une impression de puissance dont la propagande allemande a largement et légitimement tiré parti, dans le pays même et à l'étranger.

On a, en France, à plusieurs reprises, soulevé la question de savoir si l'État n'aurait pas pu obtenir à des conditions plus douces les capitaux dont il avait besoin. Les critiques n'ont pas manqué. L'État, a-t-on dit, a fait dès le premier emprunt la part trop belle aux souscripteurs ; il a péché par défaut de confiance. Puisqu'il était sur le marché financier le grand, presque le seul emprunteur, puisque les capitaux à la recherche d'un emploi ne trouvaient sur ce marché que les demandes qu'il autorisait à faire concurrence aux siennes, il était en situation de dicter ses conditions, ou tout au moins d'en offrir de sensiblement moins favorables que celles qu'il a, du premier coup, accordées.

C'est une recherche assez vaine que de se demander comment les choses se seraient passées si l'on eût agi autrement qu'on ne l'a fait. Il ne suffit pas d'être le seul à demander des capitaux sur un marché pour en obtenir aux conditions que l'on veut ; encore faut-il que les conditions offertes soient suffisantes pour décider les capitaux existants à sortir de l'état de thésaurisation ; si le besoin de capitaux est, chez le preneur, plus grand et plus pressant que le besoin de leur détenteur d'en faire emploi, comment le premier pourrait-il échapper à la nécessité de faire au second des offres assez tentantes pour le décider ? Or, telle était exactement la situation de l'État français à l'égard des détenteurs de capitaux.

L'Allemagne a pu emprunter à des conditions moins onéreuses que nous ; c'est que sa situation était bien plus favorable. La richesse allemande était, en chiffres absolus, plus grande que la richesse française et l'épargne annuelle de l'Allemagne dépassait sensiblement la nôtre (1). La guerre installée sur notre territoire, dès les premières semaines, nous avait amputés d'une partie considérable de notre puissance productive. Le prestige incomparable du Reich sur ses ressortissants, le gouvernement allemand l'a habilement utilisé pour faire une politique financière qui a mis en jeu d'autres mobiles que l'intérêt pécuniaire du souscripteur à l'emprunt. M. Rist a excellemment parlé de la « puissance de suggestion » de ce gouvernement. « Les emprunts — dit-il — ont été présentés comme une des formes de la bataille. La volonté de souscrire est pour le civil ce qu'est la volonté de vaincre pour le soldat. Ne pas souscrire ou souscrire trop peu, c'est une désertion pareille à la fuite devant l'ennemi. Le succès de l'emprunt, c'est une victoire à remporter, non moins déprimante pour l'adversaire que le recul de ses troupes ou l'écrasement d'un allié (2). »

Sans doute, tous les gouvernements peuvent tenir un pareil langage, et ils l'ont tous fait au cours de la guerre. Mais le principal n'est pas de tenir tel ou tel langage, c'est d'arriver à déterminer la volonté et l'acte de ceux qui l'entendent. Le gouvernement allemand était en situation d'obtenir plus, en parlant ainsi, que n'importe quel autre gouvernement. Sa force, son prestige, les moyens de pression dont il pouvait user, le degré d'entraînement auquel il avait amené le peuple allemand en vue de la guerre, les qualités et les défauts du peuple allemand, cette discipline et cette crédulité qui lui faisaient accepter comme une sorte de parole divine tout ce que disaient les hommes investis du pouvoir, c'étaient les conditions nécessaires de la politique financière qu'il a pratiquée au cours de la guerre. Nul autre gouvernement n'eût pu obtenir de tels résultats par cette substitution, en matière d'emprunts, du sentiment de l'intérêt collectif au sentiment de l'intérêt pécuniaire des individus. Et puis l'Allemagne menait la guerre en pays ennemi et elle se considéra longtemps comme victorieuse ; c'était, pour le placement des emprunts, la plus efficace des réclames.

Le gouvernement français était dans une situation bien plus difficile. La guerre se faisait sur notre territoire, ce qui avait pour conséquence une tension matérielle et morale redoutable. En outre les effroyables lacunes de la préparation à la guerre, rendues visibles à tous

(1) L'épargne annuelle de l'Allemagne, avant la guerre, était évaluée à une dizaine de milliards de francs, l'épargne française à quatre ou cinq milliards, chiffre d'ailleurs trop faible.
(2) Ch. Rist, *op. cit.*, p. 92.

les yeux par les défaites des premières semaines, par l'invasion, par le désarroi économique et financier, n'étaient pas propres à rehausser un prestige qui, en temps de paix déjà, était médiocre. Enfin, l'habitude s'était perdue, depuis longtemps, de faire appel à l'intérêt général ; dans les méandres et les marais de la politique de clientèle, le sentiment de l'intérêt général, de sa primauté sur les appétits individuels, s'était peu à peu dilué et dissous. Sur les champs de bataille, la bravoure innée de la race s'était retrouvée intacte et éclatante. Mais il n'eût pas été raisonnable de faire fonds sur le même esprit de sacrifice dans les questions financières. Cela n'aurait pu être tenté, et sans qu'on eût la certitude de réussir, que si une lente et solide préparation morale y eût plié d'avance les futurs souscripteurs aux emprunts de guerre. Rien n'avait été fait ni même essayé en ce sens. Le gouvernement a donc sagement agi en limitant ses ambitions à trouver des conditions d'emprunt propres à attirer les souscriptions dont il avait besoin ; étant donné les circonstances, ces conditions ne pouvaient pas ne pas être très onéreuses.

CHAPITRE VI

Les emprunts extérieurs. Leur nécessité
La politique suivie pour limiter le recours aux capitaux étrangers

I. *L'importance de la dette extérieure de guerre. Pourquoi cette dette extérieure s'est formée*

La France, avant la guerre, n'avait pas de dette extérieure. Les emprunts qu'elle avait à faire, elle les émettait sur son propre marché, et s'il y avait des titres de l'État français placés dans les portefeuilles étrangers, ce n'était vraisemblablement pas pour des sommes très importantes. Le portefeuille français détenait presque tous les titres des emprunts nationaux, et le marché français était un des grands réservoirs d'épargne où venaient puiser les États étrangers et les entreprises étrangères. Nous étions des prêteurs et des exportateurs de capitaux.

La guerre a changé cette situation. Il a fallu tirer de l'étranger bien des choses nécessaires à la conduite de la guerre et à la subsistance de la population civile, et les moyens de paiement n'ont pu être fournis que par des crédits extérieurs, souvent des crédits fournis par le pays vendeur lui-même, qui, en même temps que vendeur, devenait prêteur, nous procurant les moyens de lui payer ce que nous lui achetions.

Dès 1916, les documents budgétaires témoignent de la préoccupation que les paiements à faire au dehors causent au gouvernement français. Dans le projet de loi déposé le 8 mai 1916, et portant ouverture des crédits provisoires applicables au troisième trimestre de l'année, le ministre des Finances s'exprime ainsi : « La question du change sur les pays où nous faisons des achats et, en particulier, sur l'Angleterre où ont lieu la plupart de nos règlements, est une de celles qui nous préoccupent le plus vivement. » Il y a, dans la suite, peu de documents budgétaires, projets de loi, rapports des commissions parlementaires, où la question ne soit pas traitée et où ne soient énoncées les mesures prises pour procurer le règlement des achats faits au dehors.

A mesure que la guerre se prolonge, d'année en année la dette extérieure s'accroît. Voici le tableau, année par année, des ressources obtenues par le moyen d'emprunts extérieurs ; les sommes obtenues sont exprimées en francs, d'après la valeur de change au cours moyen de l'année des sommes empruntées en monnaies étrangères :

Ressources obtenues
(En millions de francs)

Pays prêteurs	1914	1915	1916	1917	1918	1919	Totaux
Amérique	51	1.845	1.624	7.532	5.388	9.267	25.707
Angleterre		814	6.968	3.997	1.594	1.759	15.132
Espagne			131	67	570		768
Suisse				46	164	73	283
Pays scandinaves		147	47	11			205
Autres pays			30	232	979	249	1.490
Totaux	51	2.806	8.800	11.885	8.695	11.348	43.585

De ce total de 43.585.000.000, il convient de déduire les remboursements effectués par la trésorerie de 1915 à 1919 et non compris dans les dépenses budgétaires, soit 4.162.000.000. Le montant net des ressources procurées par des emprunts extérieurs dans la période considérée ressort donc à 39.423.000.000, soit environ 23 pour 100 des ressources exceptionnelles (emprunts intérieurs et extérieurs et avances des banques d'émission) créées dans cette période.

Les ressources tirées des emprunts extérieurs ont rempli une double fonction. Elles ont fourni l'appoint des ressources financières tirées du pays même, et un appoint notable. On peut douter que la France envahie, séparée de ses plus riches provinces, forcée de mobiliser tous ses hommes valides, eût réussi à trouver sur son propre marché, par l'impôt ou par l'emprunt, les sommes immenses qu'il fallait pour soutenir la guerre. Mais les emprunts extérieurs ont rempli une autre fonction, celle-ci capitale : en admettant même que la France eût pu trouver chez elle l'argent nécessaire, il fallait payer au dehors, transférer des fonds; comment l'eût-elle pu ? Les emprunts extérieurs nous ont donné les moyens de payer les fournitures de toute sorte que la France a tirées du dehors et à défaut de quoi elle eût été dans l'impossibilité d'équiper et d'armer ses combattants et peut-être de nourrir sa population civile pendant une si longue durée.

La France est, en tout temps et alors qu'elle peut travailler à plein, importatrice de charbon et de matières premières. Ce que nos statistiques douanières appellent les matières nécessaires à l'industrie représentait, avant la guerre, de 60 pour 100 à 65 pour 100 du total des impor-

tations, tandis qu'à l'exportation les marchandises de cette catégorie ne représentaient que de 25 pour 100 à 30 pour 100 du total des ventes au dehors. Pour les objets fabriqués, c'est l'inverse; ils représentaient moins de 20 pour 100 du total des importations et de 55 pour 100 à 60 pour 100 du total des exportations. La France est un pays acheteur de matières premières et vendeur de produits fabriqués, et qui paie celles-là avec ceux-ci.

Du fait de la guerre, les importations ont été beaucoup accrues. La valeur moyenne des importations avait été, dans les deux années 1912 et 1913, de 8.326.000.000 de francs. Voici les chiffres des années 1914 à 1919.

IMPORTATIONS
(*En millions de francs*)

1914	6.402
1915	11.036
1916	20.641
1917	27.554
1918	22.301
1919	29.779
TOTAL	117.713
MOYENNE ANNUELLE	19.619

Il est vrai qu'il n'y a d'accroissement que des valeurs, et que les quantités importées ont été, en moyenne, moindres que dans les années d'avant la guerre. Mais, puisqu'il s'agissait de trouver des moyens de paiement, ce sont les valeurs qu'il faut considérer.

Ces importations, comment la France pouvait-elle les payer ?

En temps normal et depuis de longues années avant la guerre, la France vendait au dehors moins qu'elle n'y achetait. L'écart entre les importations et les exportations, dans les dernières années, était de l'ordre de grandeur de 1.500.000.000 de francs. Mais la balance économique nous était favorable, parce que la dette née des opérations du commerce extérieur était plus que compensée par les créances d'autre origine que nous avions sur l'étranger : revenus des fonds placés au dehors et dépenses des étrangers en France. L'avoir français à l'étranger, composé principalement de valeurs mobilières, s'accroissait chaque année de l'excédent de nos créances sur nos dettes ; le problème des paiements ne se posait pas pour nous.

Or, dans le même temps que la guerre accroissait les importations, elle diminuait les exportations, énormément pour ce qui est des quantités, sensiblement pour ce qui est des valeurs, malgré la hausse des prix. Pour ce qui est des quantités, on passe de 221.000.000 de quintaux

métriques en 1913, à 41.000.000 en 1915, et à des chiffres inférieurs à 40.000.000 de 1916 à 1918 (le minimum est atteint en 1917 avec 30.111.240 quintaux métriques) ; en 1919 on ne remonte encore qu'à un peu plus de 55.000.000 de quintaux métriques. Pour ce qui est des valeurs, alors que le chiffre atteint en 1913 avait été de 6.880.000.000 de francs, voici les chiffres des années de guerre :

Exportations
(En millions de francs)

1914	4.869
1915	3.937
1916	6.215
1717	6.013
1918	4.723
1919	8.713
Total	34.470
Moyenne annuelle	5.745

La chute profonde des exportations est un des symptômes de la perturbation économique où la guerre avait jeté la France. La plupart des autres belligérants de l'Entente n'ont pas vécu le drame de la guerre avec autant d'intensité que nous ; tel a été, notamment, le cas de l'Angleterre et, plus tard, des États-Unis. Le peuple qui n'a pas connu la guerre sur son territoire, accrochée à la chair de ses collines et de ses plaines, ne l'a pas vraiment connue et ne peut pas la comprendre entièrement. Ni l'Angleterre ni les États-Unis n'ont cessé de travailler et de produire pour d'autres fins que la guerre elle-même ; leur commerce n'a pas été interrompu ; il a été, longtemps encore, très lucratif, plus même que dans la paix. Il ne leur sera jamais possible de réaliser ce qu'a été l'effort d'un peuple qui luttait, sur son territoire, pour le maintien de sa vie nationale et qui était obligé de jeter dans la lutte toutes ses forces, toutes ses ressources en hommes et en biens.

L'écart entre le chiffre des importations et le chiffre des exportations, dans la période 1914-1919, est de 83.243.000.000 de francs. Il ne pouvait pas être comblé par les revenus des placements faits à l'étranger, revenus qui, d'après les évaluations les plus favorables, n'excédaient pas 2.500.000.000 de francs avant la guerre et que la guerre avait certainement amoindris. Les dépenses faites par les armées alliées, l'armée anglaise d'abord, plus tard l'armée américaine, sur le territoire français, formaient bien un élément d'actif dans la balance des comptes, mais si cela remplaçait l'actif formé en temps de paix par les dépenses des voyageurs et des touristes, à coup sûr il n'y avait pas là de quoi combler

le déficit de la balance des comptes. Cependant ces dépenses étaient importantes et s'accrurent avec les effectifs des armées alliées (1).

Le déséquilibre de la balance des comptes a commencé à se manifester, au début de 1915, par la hausse des changes étrangers sur la place de Paris. Dans les premiers mois de la guerre, après le désarroi du mois d'août et de la première quinzaine de septembre 1914, où il n'y avait presque plus de négociations de change, le franc a fait prime. Nous étions alors créditeurs, et les banques françaises rapatriaient leurs fonds disponibles. Jusqu'en janvier 1915, presque toutes les devises étrangères se sont maintenues à Paris au-dessous du pair ; seul, le change hollandais, dès le mois d'octobre 1914, était coté au-dessus du pair. Les choses ont changé à partir de février 1915. Comme le dit le rapport sur les opérations de la Banque de France pour l'année 1915, « le mois de février a vu se produire un changement complet dans l'état de nos engagements extérieurs. Nos créances sur l'étranger n'ont plus fait équilibre à nos dettes, accrues par les importations considérables destinées à suppléer à l'insuffisance de nos approvisionnements et de notre production nationale. Le prix de la plupart des devises s'est relevé au-dessus de la parité avec notre monnaie. Ce fut d'abord le cas du change sur l'Espagne et sur New-York ; quelques jours plus tard, celui du change sur Londres et, dans la première quinzaine de mai, celui du change sur la Suisse et sur les pays scandinaves ».

Au 30 juillet 1915, la livre était cotée, sur le marché de Paris, 27 fr. 13 ; le dollar, 5 fr. 70 ; le franc suisse, 1 fr. 065 ; la peseta, 1 fr. 078 ; le florin hollandais, 2 fr. 285 ; la couronne suédoise, 1 fr. 48. Ces monnaies étrangères bénéficiaient ainsi, par rapport au franc, de primes comprises entre 6,50 pour 100 (franc suisse) et 9,69 pour 100 (florin hollandais).

Dans le projet de loi du 12 septembre 1916 portant ouverture des crédits provisoires applicables au quatrième trimestre de l'année, le ministre des Finances donnait, comme moyenne mensuelle des paiements à faire à l'étranger par le Trésor, le chiffre de 250.000.000 pour 1915 ; il ajoutait que la moyenne de ces paiements mensuels s'élevait actuellement à près de 600.000.000 et qu'elle tendait à dépasser ce chiffre, par suite de la progression des achats.

C'était donc un problème très grave qui était posé devant le gouver-

(1) Il faut distinguer entre les dépenses faites par les États alliés pour leurs armées et les dépenses privées des officiers et des soldats. En ce qui concerne les premières, le Trésor français s'est fait le caissier du Trésor britannique et, plus tard, du Trésor américain. Il a acquitté les dépenses en France des armées alliées et en a reçu la contre-partie en livres et en dollars qui ont été appliqués à nos dépenses au dehors. Pour l'armée anglaise, il ressort d'une déclaration faite par M. Klotz, ministre des Finances, au Sénat, dans la séance du 27 mai 1919, que les paiements en francs faits par le Trésor français se sont élevés à la somme de 4.261.000.000 de francs. Il y avait en plus les sommes que les officiers et soldats des armées alliées se faisaient envoyer de leur pays, mais on n'a sur ce point aucune indication précise.

nement. Les changes sur l'étranger montaient parce qu'il n'y avait pas assez de moyens de paiement pour solder nos achats à l'étranger. En temps normal, quand la hausse des changes se produit, elle déclanche des forces économiques qui tendent à rétablir l'équilibre rompu ; c'est un mécanisme bien connu. Mais alors, en vérité, les temps n'étaient pas normaux. La majeure partie des importations était indispensable ; il fallait continuer à importer, coûte que coûte, les produits nécessaires aux armées en campagne, aux fabrications de guerre et au ravitaillement de la population civile. Il était quasi impossible d'accroître les exportations, parce que toutes les forces productives du pays étaient déjà employées. L'or accumulé à la Banque, si on eût voulu le laissser sortir librement pour combler le déficit de la balance, se fût dispersé en peu de temps. Le problème n'était pas le problème général de savoir s'il convient ou non que les pouvoirs publics interviennent pour rétablir la stabilité des changes quand cette stabilité est rompue, problème sur lequel, en temps de paix, les experts peuvent disserter à loisir. Le problème était de trouver assez de moyens de paiement pour continuer des achats, à défaut de quoi la France eût perdu la guerre.

Le gouvernement français, sous la pression de la nécessité, a abordé le problème par divers côtés. Les mesures qu'il a prises peuvent être classées en quatre catégories :

1° Mesures propres à restreindre les achats au dehors et, par suite, à diminuer le montant des paiements à faire ;

2° Mesures dont l'objet était d'empêcher l'exportation des capitaux et de réserver les disponibilités de change aux besoins jugés les plus utiles ;

3° Politique d'utilisation des réserves d'or et du portefeuille de valeurs mobilières étrangères ;

4° Emprunts extérieurs.

A exposer ainsi ces mesures avec un recul qui est déjà de quelques années, on risque de leur donner une apparence de rigueur logique qu'elles n'ont pas eue en réalité. Il serait exagéré de croire que les pouvoirs publics ont, de bonne heure, considéré l'ensemble du problème et dressé un plan rationnel pour le résoudre. C'est peu à peu, par morceaux, sous la pression des circonstances, que des solutions partielles ont été cherchées. Un antique enseignement confirmé par cette guerre, c'est combien il est difficile aux hommes de dominer ou même seulement de comprendre les événements auxquels ils sont mêlés ; les choses changeaient si vite, au cours de cette guerre, qu'on arrivait toujours en retard quand on cherchait à y appliquer un peu de réflexion. Il y a donc eu, dans tout ce qu'on a essayé de faire, énormément d'empirisme, et narrer les choses après qu'elles sont passées, c'est y mettre inévitablement bien plus de logique et de rationnel qu'elles n'en ont contenu.

II. *Les mesures prises pour restreindre la consommation. La campagne des économies. La politique douanière*

En temps normal, quand le mécanisme du commerce et des transports fonctionne aisément, il n'y a qu'à laisser la consommation et la production se déterminer réciproquement par le jeu des prix. Dans un pays en guerre, où la production est insuffisante, il est raisonnable et nécessaire d'instituer une politique de *rationnement*. Cette politique a été réalisée en France pour plusieurs denrées par le système des cartes ou carnets. Le consommateur ne pouvait obtenir qu'une quantité limitée des denrées soumises à ce régime, sur la présentation de la carte ou du carnet, ou de tickets détachés de la carte ou du carnet. Dans le courant de l'année 1917 furent institués le carnet de pain, le carnet de sucre, le carnet d'essence ; en 1918 la consommation du pétrole fut également réglementée. Diverses interdictions complétaient ce système : interdiction de fabriquer de la pâtisserie ou biscuiterie avec de la farine de froment, interdiction de la vente du lait et de la crème fraîche dans les cafés, brasseries ou restaurants, après neuf heures du matin, réglementation du blutage des céréales, institution de jours sans viande, etc. (1).

On peut agir sur la consommation par voie d'autorité ; on peut agir par voie de persuasion. Divers groupements privés ont essayé de le faire, dont le plus actif a été la Ligue nationale des économies, fondée en 1916 par quelques hommes de bonne volonté. La ligue a essayé de faire pénétrer dans le public, par la brochure, le journal, l'affiche, l'idée de la nécessité pour chacun d'économiser : d'économiser pour souscrire aux emprunts d'État, pour diminuer les importations, pour libérer des moyens de transport, pour restreindre l'endettement de la France au dehors. La campagne ainsi menée n'a jamais eu le rentissement qu'il eût fallu pour qu'elle fût efficace. Menée avec des moyens matériels qui demeuraient toujours fort au-dessous du zèle de ses promoteurs, encouragée par les pouvoirs publics d'une façon plus verbale que réelle, elle n'atteignit guère que les milieux sociaux qui n'avaient pas besoin qu'on leur prêchât l'économie parce que, par nécessité, par raison ou par patriotisme, ils la pratiquaient déjà : milieux de la bourgeoisie moyenne, universitaires, fonctionnaires, tous gens que la guerre appauvrissait. Quant aux profiteurs de la guerre, profiteurs de la bourgeoisie ou du prolétariat, mercantis, courtiers, fabricants, ouvriers des usines

---

(1) La politique française du ravitaillement est complètement et clairement exposée dans un rapport de M. Louis Marin, député. (Rapport fait au nom de la Commission du budget chargée d'examiner le projet de loi relatif au compte spécial du ravitaillement créé par la loi du 16 octobre 1915 ; annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1918, session de 1918, n° 4082)

de guerre, ils dépensaient des deux mains ouvertes un argent facilement gagné et n'étaient pas disposés à écouter des conseils d'économie, si même ces conseils étaient parvenus jusqu'à eux (1).

C'est surtout par sa *politique douanière* que le gouvernement français a cherché à restreindre la consommation (2).

La guerre a ramené sur le plan de l'actualité, en matière de commerce international, les préoccupations et les méthodes du mercantilisme. Ce qui est apparu comme essentiel, ce n'était plus, comme au temps de la paix, d'assurer aux producteurs, par un système approprié de droits de douane, des prix de vente rémunérateurs, mais de procurer à la nation les denrées alimentaires et les matières premières qui lui étaient nécessaires. L'exportation fut d'abord réglementée. Puis, comme les moyens de transport et les moyens de paiement étaient limités, et le furent de plus en plus à mesure que la guerre se prolongea, il fallut limiter aussi les importations, non pour protéger les producteurs nationaux, comme en temps de paix, mais pour réserver les ressources nationales aux achats indispensables.

Dès le début de la guerre, le gouvernement français, usant des droits que lui conférait la loi du 17 décembre 1814, prit une série de décrets pour suspendre l'exportation des produits agricoles ou industriels qu'il paraissait opportun de réserver à la consommation nationale. Selon une classification qui fut observée jusqu'à la fin de la guerre, les produits visés furent répartis en trois catégories :

a) Ceux qui étaient soumis à la prohibition d'exporter, quelle que fût la destination ;

b) Ceux qui pouvaient être exportés à destination d'un pays allié sans autorisation spéciale ;

c) Ceux qui, sur avis d'une *Commission interministérielle des dérogations*, pouvaient être exportés à destination d'un pays allié ou de certains pays neutres.

La loi du 6 mai 1916 donna au gouvernement, pour les importations, des pouvoirs analogues à ceux qu'il avait, en vertu de la loi de 1814, pour les exportations ; il eut désormais le droit, exercé par décrets rendus en Conseil des ministres, de prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou d'augmenter les droits de douane (3).

Il ne fut fait, tout d'abord, de la loi de 1916 qu'une application

---

(1) La ligne nationale des économies dont le siège social était à Paris, 36, rue Vaneau, a publié une série de tracts dont la collection présente, à titre documentaire, un certain intérêt.

(2) Sur la politique douanière de guerre, on consultera : Aftalion, *La Politique française en matière d'importation pendant la guerre* (Revue d'économie politique 1919) et Gignoux, *La politique commerciale de la France depuis* 1914 *et les consommateurs.* (*Revue des études coopératives*, 1922).

(3) Faite pour la durée des hostilités seulement, la loi de 1916 a été l'objet de prorogations successives et n'a cessé d'être en vigueur qu'à partir du 1er janvier 1923.

modérée ; le décret du 11 mai 1916 prohibait des marchandises qui pouvaient être considérées comme des marchandises de luxe ; la liste n'en est pas très longue et les décrets qui suivirent, au cours de la même année, n'y ajoutèrent pas beaucoup.

Une phase d'application beaucoup plus rigoureuse fut ouverte par le décret du 22 mars 1917. Les hostilités se prolongeaient, la crise des transports et la difficulté de trouver des moyens de paiement s'aggravaient. Le décret du 22 mars 1917 institua une prohibition générale d'importation applicable à toutes les marchandises d'origine ou de provenance étrangère, à l'exception de celles qui étaient achetées pour le compte de l'État.

Toutefois une mesure aussi radicale ne pouvait guère être appliquée dans sa teneur exacte. L'article 3 du décret instituait un *Comité des dérogations* qui était chargé d'établir soit des propositions de dérogations générales pour certaines marchandises, soit des contingents d'importations autorisées pour d'autres marchandises, contingents à déterminer trimestriellement. Il y avait donc deux sortes d'exceptions possibles au régime de la prohibition, exceptions prévues par le texte même du décret et considérées comme nécessaires au fonctionnement pratique du régime.

L'application du système des dérogations ne fut pas conforme, d'ailleurs, à ce que le décret avait prévu. Fixer des contingents d'importations autorisées était un programme dont l'exécution demandait des études préalables et d'assez longs délais, de sorte que le système des contingents se trouva remplacé par celui des dérogations spéciales, accordées à titre individuel. Il y eut, d'une part, les marchandises, en petit nombre, qui bénéficiaient d'une dérogation générale, d'autre part celles qui, demeurant en principe prohibées, étaient admises sur l'octroi d'autorisations particulières. Dans l'ensemble, ces autorisations ont été assez largement données. Le principe de la prohibition tempérée par un régime de dérogations donnait à l'État le contrôle des achats à l'étranger ; de là allaient peu à peu sortir des organismes chargés, les uns d'évaluer les besoins du pays en marchandises étrangères, les autres de répartir les marchandises achetées entre les intéressés. Les *Comités de matières*, institués au ministère du Commerce, formés de fonctionnaires et de représentants des industriels et des commerçants, furent chargés d'évaluer les besoins et de prononcer sur les demandes formulées par les particuliers ou par les services publics. Les *consortiums*, groupements d'industriels et de commerçants, mais groupements à la vie desquels l'État était étroitement mêlé, furent les organes de répartition des marchandises importées. Après que, dans la conférence de Londres du 3 décembre 1917, les alliés eurent décidé la concentration et la coor-

dination de leurs ressources, le gouvernement français créa, le 15 décembre 1917, un *Comité exécutif des importations* qui fixait en dernier ressort la quantité et la nature des importations à effectuer. Un peu plus tard, le 8 mars 1918, fut instituée une *Commission supérieure des achats* à l'étranger ; elle était chargée, dans la limite des disponibilités fixées par le ministre des Finances, d'établir des programmes d'achat et de déterminer l'ordre dans lequel seraient satisfaites les demandes qui étaient admises. Ainsi se complétait peu à peu une organisation commerciale de guerre dans laquelle l'État avait la haute main sur les importations.

III. *Le contrôle institué sur le marché des changes*

Tous les pays belligérants ont apporté des restrictions à la liberté du marché du change. Dans quelques-uns d'entre eux on a été jusqu'à l'institution d'un monopole : cela a été le cas de la Russie, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Autriche. En Angleterre, aux États-Unis, en France, les pouvoirs publics se sont contentés d'établir des *mesures de surveillance* (1).

En France, dès le mois de juillet 1915, la Banque de France, sur la demande du ministère des Finances, provoqua une réunion des principaux banquiers, dont l'objet était d'étudier la situation du marché du change et d'examiner les mesures qu'il pouvait y avoir lieu de prendre. Dans cette réunion, l'idée d'instituer un monopole du change fut envisagée et elle fut repoussée comme impraticable et inefficace. On s'arrêta à l'idée d'un appel qui serait adressé par la Banque de France aux banquiers, et qui, au nom de l'intérêt national, leur demanderait d'observer les règles suivantes dans leurs opérations de change :

1° Éviter de fournir du change aux gouvernements étrangers sans autorisation du gouvernement français ;

2° Éviter de donner du change aux banques étrangères établies en France, sauf justification de besoins commerciaux de leur clientèle française ;

3° Refuser absolument du change à ceux qui veulent expatrier des capitaux et spécialement acheter ou souscrire des valeurs mobilières à l'étranger.

En outre, la conférence émit l'avis que le gouvernement devrait recommander aux banquiers de faire tous leurs efforts pour se procurer des ressources au-dehors, par tous les moyens possibles n'engageant pas

---

(1) Sur le contrôle des opérations de change et la crise du change pendant la guerre, on consultera l'ouvrage de Decamps, *Les changes étrangers*, 2e édition 1923.

la Banque de France, ventes de titres, emprunts sur titres, etc..... Enfin elle fit remarquer que la tâche de ses membres serait grandement facilitée s'il était possible, sans nuire aux intérêts de la Défense nationale, d'endiguer le flot montant des achats à l'étranger.

C'était donc un appel à la discipline volontaire qui sortait de cette conférence de banquiers, et il semble que cette discipline a été assez bien observée. La Banque de France, par son autorité morale, en était le gardien respecté. Dès le début de la guerre elle a fait sentir son influence sur le marché du change. Elle a mis à la disposition du marché ses propres ressources de change, et c'est par elle que le Trésor français a fait passer toutes celles dont il pouvait disposer au profit des particuliers. Elle a posé comme règle de ne consentir des ventes de change que sur justification de besoins commerciaux, sauf en des circonstances exceptionnelles. Le montant total des ventes de change, effectuées par l'intermédiaire de la Banque de France jusqu'à la fin de la guerre, a été d'environ 15.000.000.000 de francs.

La prolongation de la guerre amena le gouvernement français à contrôler plus directement et d'une façon officielle le marché du change. A la suite d'échanges de vues avec les gouvernements alliés et d'une entente sur les mesures à prendre à cet égard, un arrêté du ministre des Finances, en date du 6 juillet 1917, a institué une *Commission des changes*. Cette Commission était chargée « d'étudier tous les moyens propres à sauvegarder la valeur d'échange de la monnaie nationale contre les devises étrangères et à parer aux conséquences financières du déficit de la balance commerciale ». Elle n'avait d'ailleurs qu'un rôle consultatif, mais en fait son influence a été très grande. C'est d'une proposition adressée par la Commission au ministre des Finances qu'est issue la loi du 1er août 1917 ; cette loi a assujetti toutes les personnes faisant profession ou commerce de recueillir, acheter ou vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères, à l'obligation de tenir un registre sur lequel sont inscrites toutes leurs opérations. Ainsi allait se trouver facilitée la surveillance générale de la Commission, surveillance qu'elle exerça par une série d'instructions individuelles ou collectives adressées aux banquiers et changeurs. C'est aussi la Commission des changes qui a soumis au ministre des Finances le projet de réglementation qui est devenu la loi du 3 avril 1918. Cette loi de 1918 a pour objet de réglementer l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières.

Sauf autorisation du ministre des Finances, il était désormais interdit :

1° De constituer hors de France, par un moyen quelconque de crédit ou de change, un avoir en titres ou en fonds, pour dépôt ou placement ; d'y souscrire à une émission ; de consentir un prêt à une personne rési-

dant hors de France : d'acheter hors de France tous titres, biens ou produits quelconques, si l'opération implique, pour la personne qui l'effectue ou pour le compte de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France ;

2° D'expédier hors de France, en vue de leur réalisation par l'entremise d'une personne résidant hors de France, des titres dont la contre-valeur ne ferait pas l'objet d'une remise en francs, ou donnant lieu à un crédit en monnaie étrangère dont l'emploi ne serait pas conforme aux dispositions de la loi ;

3° D'importer en France tous titres ou valeurs représentant, directement ou indirectement, une part de propriété ou une créance.

La loi du 3 avril 1918 n'était faite que pour la durée des hostilités ; elle devait prendre fin trois mois après la date légale de la cessation de celles-ci. Elle a fait l'objet de prorogations successives, et elle est encore en vigueur ; il y a des chances sérieuses pour que, malgré les légitimes protestations du monde des affaires et de la finance, cette réglementation de guerre, donnée comme provisoire, devienne, de prorogation en prorogation, une partie durable de la législation économique. Admissible dans la situation anormale que la guerre avait créée, elle n'est plus aujourd'hui qu'une gêne et rend plus difficile, bien loin d'y aider, la défense du franc sur le marché du change. Mais les administrations et le Parlement sont tout pénétrés d'un esprit mercantiliste qu'aucune expérience ne peut modifier.

IV. *L'utilisation du stock d'or et du portefeuille de valeurs mobilières étrangères*

La France détenait avant la guerre une grande quantité d'or, que des changes depuis longtemps favorables et la politique prudente de sa banque d'émission lui avait permis d'amasser ; à la fin de 1913, il y avait à la Banque de France une encaisse-or de 3.500.000.000 de francs, et le 30 juillet 1914 cette encaisse était de près de 4.150.000.000 de francs. Quant au portefeuille français de valeurs étrangères, il représentait un capital compris entre 40 et 50 milliards de francs. Depuis longtemps une fraction considérable de l'épargne nationale était, chaque année, placée en fonds étrangers, et cette direction donnée à l'épargne n'avait pas été sans soulever de vives critiques, mais du moins cela avait-il formé une créance sur l'étranger qui allait pouvoir être, en partie, utilisée.

L'or et les valeurs mobilières sont des éléments de réglement pour un pays dont la balance des comptes est déficitaire. En temps normal, l'or ne joue qu'un rôle accessoire dans le règlement des échanges inter-

nationaux ; dans le commerce extérieur de la France avant la guerre, les mouvements d'entrée et de sortie de l'or, en lingots ou en monnaie, formaient sensiblement moins de 10 pour 100 du mouvement total des échanges, proportion encore supérieure à celle qui se rencontrait dans beaucoup de pays étrangers. Pour ce qui est du stock de valeurs mobilières étrangères, c'étaient les intérêts et dividendes de nos titres qui entraient dans le courant des moyens de règlement, et cela représentait une créance annuelle qui excédait 2.000.000.000 de francs ; quant au capital, il s'accroissait chaque année du fait des placements nouveaux, bien loin que nous eussions à l'utiliser pour payer des excédents de dettes.

Nous allons exposer sommairement comment le stock d'or et le portefeuille de valeurs étrangères ont servi, pendant la guerre, à procurer des changes sur l'étranger.

§ 1. L'*exportation de l'or* peut être faite à titre de réglement direct ; des achats effectués à l'étranger sont payés en or, faute de trouver sur le marché des remises sur le pays créancier ou d'y pouvoir opérer des tirages. Elle peut aussi servir de base à des ouvertures de crédit. C'est ce second mode d'utilisation de l'or qui a été, de beaucoup, le plus employé (1).

Ce n'est que par un décret du 3 juillet 1915 que la sortie de l'or a été interdite pour compte privé, et jusqu'à cette date des particuliers ont pu faire des envois d'or à l'étranger. Mais comme la Banque de France ne délivrait plus d'or que sur justifications acceptées par elle, et que les particuliers n'étaient guère disposés à se dessaisir de leurs réserves, les envois pour compte privé n'ont été certainement qu'assez peu de chose. La Banque elle-même, dans les premiers mois de la guerre, n'a pas refusé de mettre de l'or à la disposition des importateurs, quand cela lui paraissait de nature à exercer sur les changes une heureuse influence. Après avoir épuisé les provisions de change dont elle avait fait l'achat dans le second semestre de 1914 — plus de 400.000.000 de francs — elle a, dès avril 1915, exporté de l'or à destination de l'Angleterre, de l'Amérique et de l'Espagne ; ces sorties d'or ont dépassé 160.000.000 de francs.

Mais, la guerre se prolongeant, et les paiements à faire au dehors prenant des dimensions énormes, il devint très vite nécessaire d'adopter une politique définie d'utilisation de l'or. La politique qui prévalut consistait à concentrer les efforts sur les points essentiels et à se servir de l'or exporté, non pour payer directement les achats faits, mais pour obtenir des ouvertures de crédit. C'est la place de Londres qui devint le centre

(1) La question de l'emploi de l'or a été exposée très complètement par M. Décamp dans une communication faite le 5 avril 1918 à la Société d'économie politique de Paris : *L'or et les règlements internationaux pendant la guerre.*

des règlements internationaux pour les pays de l'Entente. Elle mettait à leur service son prestige financier, sa vieille et forte organisation, ses relations avec toutes les places du monde. Les pays de l'Entente, la France notamment, mettaient à sa disposition de l'or et élargissaient ainsi, pour le commun profit, sa capacité d'emprunter et de régler.

Politique judicieuse et dont l'expérience a confirmé la sagesse. Cependant elle ne prévalut pas sans controverse. Quelques-uns préconisaient une politique qui eût consisté à faire front partout, à envoyer de l'or partout où la valeur du franc baissait. L'encaisse-or, disaient les partisans de cette politique, n'avait pas d'autre utilité que celle-là, et ce n'était pas la peine d'avoir accumulé, pendant la paix, de grands amas d'or, si c'était pour les garder jalousement pendant la guerre, alors que la stabilité de la monnaie nationale avait besoin d'être défendue. Observons en passant que, si cette politique avait triomphé, en peu de temps l'encaisse-or de la Banque de France eût été dispersée, et le change et la valeur du billet se fussent alors trouvés sans soutien.

Le premier arrangement conclu entre le Trésor anglais et le Trésor français, sur cette matière, a été celui du 30 avril 1915. La Banque de France cédait à la Banque d'Angleterre 20.000.000 £ d'or ; en contrepartie, le Trésor anglais prêtait au Trésor français une somme de 62.000.000 £. Des arrangements du même ordre ont été conclus en 1916 et en 1917. Mais dans la contexture juridique de ces opérations une modification a été apportée. Les deux premières comportaient vente d'or par la Banque de France, par conséquent excluaient l'obligation pour la Banque d'Angleterre de restituer l'or contre remboursement du crédit. Dans celles qui ont suivi, l'or a été, non plus vendu, mais prêté ; par conséquent la Banque d'Angleterre doit restituer l'or à la Banque de France à mesure que les crédits sont remboursés, la proportion entre le remboursement et la restitution étant la même que dans l'opération primitive. C'est à ces prêts d'or que correspond la rubrique ouverte, en 1916, dans les bilans de la Banque de France : or à l'étranger. Des rentrées ont eu lieu, depuis la fin de la guerre, sur cet or prêté ; la rubrique « or à l'étranger » était, fin 1924, de 1.864.000.000 de francs (1).

L'accord du 30 avril 1915 ouvrait au Trésor français un crédit trois fois plus élevé (et même un peu plus de trois fois) que la somme en or remise par la Banque de France à la Banque d'Angleterre : crédit de 62.000.000 £, vente d'or de 20.000.000 £. Cette proportion a été maintenue dans les opérations qui ont suivi, sauf celle du 8 février 1916,

(1) Des doutes ont été élevés sur la nature juridique des opérations qualifiées prêts d'or ; on trouvera la question exposée dans une excellente thèse de la Faculté de Paris : Albert Goute, *Des principales opérations du Trésor français depuis le début de la guerre de 1914 jusqu'à l'intervention des États-Unis* (1923).

qui comportait un crédit immédiat de 18.000.000 £ et des crédits mensuels jusqu'à concurrence de 10.000.000 £ contre une vente d'or de 12.000.000 £. L'accord du 25 avril 1916, complété par l'avenant du 19 janvier 1917, comportait un crédit anglais de 72.000.000 £, contre un prêt d'or français de 24.000.000 £ ; celui du 24 août 1916, complété par l'avenant du 28 mars 1917, comportait un crédit anglais de 150.000.000 £ contre un prêt d'or français de 50.000.000 £ ; enfin, celui du 28 mars 1917 comportait un crédit anglais de 25.000.000 £ contre un prêt d'or de 8.222.000 £. Il y avait donc, par la combinaison judicieuse des ouvertures de crédit et des envois d'or en Angleterre, une utilisation bien meilleure du stock d'or que si l'or eût été employé directement au paiement des achats faits à l'étranger.

Le rapport présenté à l'assemblée générale des actionnaires de la Banque de France, le 30 janvier 1919, résume ainsi les sorties d'or effectuées au cours de la guerre : les prélèvements sur l'encaisse-or se sont élevés à 3.022.000.000 de francs, somme sur laquelle 1.955.000.000 de francs représentent les prêts d'or faits à l'Angleterre ; en échange de ces prélèvements d'or, plus de 9.000.000.000 de francs de disponibilités de change ont été obtenues.

Pour reconstituer la réserve d'or que ces prélèvements appauvrissaient, un appel au public a été fait. La « campagne de l'or » a été menée avec le plus grand succès ; on en suit les progrès dans les rapports annuels de la Banque de France. En y comprenant quelques achats d'or faits à l'étranger dans les premiers mois de la guerre, c'est une somme de 2.400.000.000 de francs, en chiffres ronds, qui est entrée dans les caisses de la Banque de 1915 à 1918.

§ 2. — A partir du moment où les devises étrangères ont commencé à monter, les détenteurs de *valeurs mobilières étrangères* avaient intérêt à les vendre pour bénéficier de la différence des cours. Mais bien des raisons pouvaient, ou faire hésiter le détenteur de valeurs étrangères, ou rendre la vente impossible. Dans l'incertitude où l'on était sur les conséquences économiques de la guerre, ce pouvait être un acte de prudence, du point de vue de l'intérêt privé, que de garder en portefeuille des valeurs libellées en monnaies étrangères, en monnaies des pays qui, loin de souffrir de la guerre, y trouvaient des occasions de profit. Même pour le capitaliste bon citoyen, que le désir de contribuer au soutien du franc eût incité à vendre ses valeurs étrangères, ou pour celui qui l'eût fait volontiers pour réaliser un gain immédiat, la chose était souvent impossible ; le Stock-Exchange, qui était le principal marché de celles des valeurs étrangères qui pouvaient être utilement réalisées, n'était ouvert qu'aux titres dont le détenteur justifiait qu'ils avaient été

« possédés matériellement dans le Royaume-Uni depuis le 30 septembre 1914 (1) ».

La convention franco-britannique du 11 février 1916 ouvrit le Stock-Exchange aux ventes d'origine française, par l'intermédiaire de la Banque de France. La Banque devait certifier que les titres offerts en vente appartenaient à des Français dès avant la guerre. Les ordres de vente étaient transmis par elle à la Banque d'Angleterre qui était seule chargée de les exécuter ; elle créditait la Banque de France du montant de la vente et le crédit ne pouvait être utilisé que pour des paiements commerciaux en Grande-Bretagne. Ces restrictions ont été supprimées au mois d'août 1919. Le montant des ventes de titres faites au Stock-Exchange par les soins de la Banque de France, pendant le temps qu'elles ont duré, n'a pas été très important, il s'est élevé à 330.000.000 de francs ; en y joignant les ventes de titres faites par la Banque sur d'autres marchés, on a un montant total de 363.000.000 de francs.

Le gouvernement français a cherché à utiliser plus directement le portefeuille national de valeurs étrangères, et il a fait pour cela deux sortes d'opérations, opérations d'achat de titres et opérations d'emprunt de titres.

Les opérations d'*achat* ont commencé en juin 1915. Le gouvernement français proposa aux capitalistes détenteurs de diverses catégories d'obligations américaines de les leur acheter. Il s'agissait : *a*) Des obligations 3 3/4 pour 100 de la Cie de Chemins de fer Pennsylvania ; *b*) des obligations 4 pour 100 de la Cie Chicago Milwaukee ; *c*) des obligations 4 pour 100 de la Cie Central Pacific ; *d*) des obligations 4 pour 100 de la Cie New-York New-Haven and Hartford. Une fois en possession des titres, le gouvernement pouvait ou les négocier en Bourse, ou en faire la garantie d'ouvertures de crédit, ou les céder aux compagnies qui les avaient émis (2).

Quelques autres opérations d'achat de titres ont été faites par le Trésor français. La principale a été le rachat des obligations japonaises, émises sur le marché de Paris en 1913 : les banques françaises ont racheté ces obligations à leurs clients pour le compte du Trésor français, et celui-ci les a vendues au Trésor japonais. Il y a eu là, pour le gouvernement japonais, l'occasion de rapatrier, dans des conditions favorables, une partie de sa dette extérieure.

---

(1) Cette restriction a été édictée par le règlement du 28 novembre 1914 promulgué en vue de la réouverture du Stock-Exchange qui eut lieu le 4 janvier 1915. Elle avait pour objet d'empêcher la vente dans le Royaume-Uni des titres sur lesquels le contrôle d'origine et de propriété eût été difficile.

(2) L'opération présentait certaines difficultés, du fait que les titres en question avaient été, pour des raisons d'intérêt fiscal, créés dans une forme qui les rendait négociables sur le marché de Paris seulement. C'est au moyen d'un arrangement avec la maison Morgan que l'opération put être menée à bien. Cf. pour le détail, la thèse Goute précitée, 2e partie chap. v.

Les opérations d'*emprunts de titres* par le gouvernement français ont commencé en mai 1916. Le décret du 5 mai 1916 donnait une liste de valeurs pouvant faire l'objet d'un prêt à l'État. Un prêt de titres, à quoi cela servait-il ? Les titres prêtés à l'État étaient affectés par lui à garantir les avances qui lui étaient consenties ou les crédits qui lui étaient ouverts. Outre les facilités plus grandes que la remise des titres en gage donnait à l'État français de trouver des prêteurs, il convient de remarquer qu'en ce qui concerne spécialement les États-Unis les gages étendaient beaucoup la marge des crédits possibles. En effet, aux termes de la loi du 23 décembre 1913 (Federal Reserve Act), l'ensemble des billets et effets signés ou endossés par une personne, compagnie, firme ou corporation, et réescomptés pour une banque quelconque, ne devra jamais dépasser 10 pour 100 du capital et des réserves de cette banque. Mais cette restriction ne s'applique pas à l'escompte des lettres de change tirées contre des valeurs réellement existantes.

Puisque l'État français empruntait des titres pour les donner en gage à ses prêteurs, il fallait qu'il eût la faculté de les vendre : pour le créancier gagiste, la sécurité procurée par le gage vient de la possibilité d'en réaliser la valeur. L'article 4 du décret du 5 mai 1916 donne donc à l'État le droit d'acheter les titres qui lui ont été prêtés. En fait, cela n'a pas été une simple clause de précaution, et la majeure partie des titres prêtés à l'État a été, dans la suite, achetée par lui ; le prix de vente a servi à rembourser une partie des avances obtenues à l'étranger par le Trésor français (1).

Pour donner, au point de vue des détenteurs de titres, de l'attrait à l'opération, le décret du 5 mai 1916 leur attribuait une bonification du revenu inhérent au titre. Le prêteur de titres continuait, bien entendu, à toucher les intérêts ou dividendes et il recevait en outre, chaque année, une somme égale au quart du revenu brut annuel ; la bonification était payée d'avance, pour la première année, lors de la remise des titres à l'État et, pour les autres, en même temps que les premiers coupons venant à échéance chaque année ; elle était calculée sans bénéfice de change, alors que pour le revenu propre du titre le porteur gardait naturellement ce bénéfice.

Le décret du 5 mai 1916 donnait une liste de titres, qui étaient des titres du Danemark, de la Norvège, de la Suède, de la Hollande, de la Suisse, de l'Espagne, de l'Uruguay, du Brésil, de la République Argentine, de la province de Québec, du Canal de Suez et de l'Égypte. Une deuxième liste, publiée au *Journal Officiel* du 29 mai 1916, se référait à des titres des États-Unis et du Canada.

---

(1) Arrêtés du 13 septembre 1918 et du 15 mars 1919.

Le montant des valeurs mobilières prêtées à l'État a été d'environ 2 milliards de francs. C'est une somme qui peut paraître petite eu égard à l'importance qu'avait, avant la guerre, le portefeuille français de valeurs étrangères. Mais ce portefeuille était composé, en majeure partie, de titres que la guerre avait profondément dépréciés et qui ne figuraient pas sur les listes des valeurs que l'État demandait à emprunter : titres russes, turcs, bulgares, roumains, serbes..... titres que le malheureux porteur ne pouvait pas considérer sans mélancolie et qu'il eût bien voulu que l'État français lui rachetât à leur valeur d'avant la guerre. On a soulevé, à diverses reprises, la question de savoir s'il ne conviendrait pas de donner à l'État le droit de réquisitionner les valeurs étrangères qui pouvaient lui être utiles. Le gouvernement anglais a eu ce droit à partir de janvier 1917 ; le gouvernement allemand l'a eu aussi en mars 1917. Le gouvernement français n'a pas osé risquer cette mesure de contrainte. Il a redouté de nuire par là à son crédit et de rompre l'élan des capitaux qui s'employaient en bons de la Défense nationale, principale ressource du Trésor. Une réquisition des valeurs étrangères utilisables comme moyens de change n'eût pas donné une somme assez grande pour qu'il valût la peine de courir le risque sérieux de l'opération.

CHAPITRE VII

Les emprunts extérieurs. Les modalités de leur réalisation

C'est en Angleterre et aux États-Unis que la majeure partie des emprunts extérieurs a été réalisée. Nous consacrerons aux opérations effectuées dans chacun de ces deux pays les deux premières sections de ce chapitre. Nous traiterons ensuite des opérations effectuées dans d'autres pays (1).

I. *Les opérations de crédit faites en Angleterre*

La France a trouvé en Angleterre, dès les premiers mois de la guerre, un terrain favorable pour les opérations de crédit qu'elle avait besoin de faire. La place de Londres était le plus grand marché financier du monde, un marché sur lequel, depuis longtemps, il y avait une organisation bancaire puissante, et l'habitude prise des emprunts étrangers. Tandis que les États-Unis, malgré leur richesse et leur élan économique, étaient demeurés jusqu'en 1914 un peuple emprunteur, et qui plaçait des titres en Europe, l'Angleterre était le pays qui avait le plus d'argent dispersé dans le monde ; son portefeuille de valeurs étrangères et coloniales atteignant près de 100 milliards de francs. En outre, Londres était le principal marché de l'or ; une grande partie de la production annuelle des mines y affluait pour, de là, se répandre dans les autres places selon les besoins des affaires et l'état des comptes internationaux. La livre sterling était la monnaie mondiale ; une traite libellée en livres et acceptée par une des banques de Londres qui s'étaient spécialisées dans

(1) La source officielle la plus abondante de renseignements sur les emprunts extérieurs est le projet de budget pour l'exercice 1923 (Chambre, session ordinaire de 1922, doc. nº 4.220). La thèse déjà citée de Goute apporte une documentation précieuse pour la période qui précède l'entrée en guerre des États-Unis. On trouvera aussi des données intéressantes dans la collection des rapports de la Banque de France et dans l'ouvrage cité de Décamps : *Les changes étrangers*. Le projet de budget pour l'exercice 1925 (doc. nº 441), dans la partie dite : « Inventaire de la situation financière de la France », a complété sur certains points les renseignements fournis par le projet de budget pour 1923.

ce genre d'opérations, valait de l'or ; c'est à Londres que se réglaient, par voie de tirages acceptés, beaucoup des affaires effectuées dans d'autres pays.

Il est vrai que le gouvernement anglais, une fois la guerre déclarée, a défendu son marché et interdit toute émission sans son autorisation. C'était une politique nécessaire et que la France a pratiquée ; un État en guerre confère à ses propres besoins un privilège sur l'épargne nationale. Mais si cette politique a eu pour effet de limiter assez étroitement les émissions directes de l'État français sur le marché anglais, elle ne nous a cependant pas privés des ressources de ce marché. Un accord conclu, le 5 février 1915, entre les ministres des Finances d'Angleterre, de France et de Russie, posa le principe de l'union des ressources financières pour la poursuite de la guerre (1). Conformément à ce principe, le Trésor français a obtenu du Trésor anglais, non seulement des avances directes, mais aussi son appui, lorsqu'il s'est agi de placer des titres dans le public anglais. Nous avons trouvé en Angleterre les sommes nécessaires pour payer les achats faits dans le pays, et aussi une partie de celles dont nous avons eu besoin pour payer nos achats aux États-Unis, avant que ceux-ci fussent entrés à leur tour dans la guerre. Une fraction importante de nos règlements aux États-Unis a été faite par l'intermédiaire de Londres qui nous a fourni des dollars.

Les ressources que nous avons obtenues du marché anglais viennent, pour la majeure partie, d'avances faites directement par la Trésorerie anglaise au gouvernement français ; il y a eu aussi une avance de la Banque d'Angleterre à la Banque de France. Enfin, des émissions de titres ont été faites sur le marché anglais (2).

1° Les *avances de la Trésorerie anglaise* ont été consenties en vertu d'accords de 1915, 1916, 1917 et 1919. Elles ont été faites contre remise de bons du Trésor français que la Banque d'Angleterre a escomptés. Les intérêts ont été jusqu'à présent capitalisés et donnent lieu, lors de chaque échéance, à la remise de nouveaux bons. Il en résulte que le montant de la dette française est plus élevé que la somme effectivement reçue et va en s'accroissant d'année en année.

---

(1) Voici le texte de cet accord : « Ils (les ministres des Finances) sont d'accord pour déclarer que les trois puissances sont résolues à unir leurs ressources financières aussi bien que leurs ressources militaires afin de poursuivre la guerre jusqu'à la victoire finale.

. . . .

La question des rapports à établir entre les banques d'émission des trois pays a fait l'objet d'une entente particulière.

Les ministres ont décidé de procéder de concert à tous les achats que leurs pays ont à faire chez les nations neutres.....

(2) En outre des crédits en banque ont été ouverts au Trésor français pour une somme qui s'élevait, fin 1919, à 10.500.000, et que de nouvelles opérations faites en 1920 ont portée à 15.925.000 £.

Les sommes effectivement reçues par le Trésor français forment un total de 445.750.000 £, soit :

En vertu des accords de 1915	19.800.000
En vertu des accords de 1916	177.200.000
En vertu des accords de 1917	143.550.000
En vertu des accords de 1919	105.200.000
TOTAL	445.750.000

Les avances faites par la Trésorerie anglaise dans la période antérieure à l'entrée des États-Unis présentaient deux caractères que les suivantes n'ont plus.

Elles avaient comme contrepartie des *remises d'or* faites par la France à l'Angleterre, soit à titre de vente, soit à titre de prêt. On a précédemment exposé cette combinaison qui, en procurant des disponibilités à la France, élargissait la base monétaire sur laquelle s'appuyait le crédit anglais. Un autre caractère des avances de cette période a été, du moins dans quelques cas, que l'accord déterminait l'*affectation des crédits* ; ceux-ci devaient être employés partie à des paiements en Angleterre, partie à des paiements aux États-Unis. C'est ainsi que l'accord du 30 avril 1915 affectait aux paiements à faire en Angleterre le tiers du crédit ouvert, et les deux tiers à des paiements à faire aux États-Unis ; l'accord du 8 février 1916 ouvrait à la France un crédit de 18.000.000 de £ pour les paiements en Amérique, et un crédit de 10.000.000 de £, à réaliser par avances mensuelles, pour les paiements en Angleterre. Il n'y a pas eu toujours cette détermination d'emploi des sommes prêtées : l'accord du 24 août 1916, qui nous ouvrait un crédit de 150.000.000 de £, ne le contient pas, non plus que l'accord du 28 mars 1917, conclu à la veille de l'intervention américaine. Mais en fait, les avances de la Trésorerie britannique correspondent en grande partie à des crédits qui nous ont été procurés aux États-Unis avant l'entrée de ce pays dans la guerre.

2° La *Banque d'Angleterre* a fait à la Banque de France une *avance* de 72.000.000 de £. (convention du 25 avril 1916) ramenée à 65.000.000 de £. par un prélèvement sur le produit de l'emprunt 4 pour 100 1918 (tranche anglaise). Cette opération s'est faite par l'escompte, à la Banque d'Angleterre, de bons du Trésor à elle remis par la Banque de France. Il n'y a donc pas de différence, quant au fonds des choses entre cette opération et les avances faites directement par le Trésor anglais au gouvernement français. La Banque de France n a joué que le rôle d'un intermédiaire ; quant à la Banque d'Angleterre, elle a escompté les bons présentés, comme elle faisait de ceux qui étaient remis par la

Trésorerie française à la Trésorerie anglaise (1). La seule différence est que l'opération était conclue de banque à banque au lieu de l'être de gouvernement à gouvernement. Dans les documents budgétaires français, qui distinguent ce qu'ils appellent la dette politique et ce qu'ils appellent la dette commerciale, l'opération conclue entre la Banque d'Angleterre et la Banque de France fait partie de la seconde, tandis que les avances de la Trésorerie anglaise font partie de la première ;

3° L'État français a placé des titres sur le marché anglais : soit des bons du Trésor, soit des titres des quatre grands emprunts de guerre.

Il y a eu deux émissions de bons 5 pour 100 à l'échéance d'une année ; la première a été faite en octobre 1914 par la maison N. M. Rothschild de Londres, pour un montant de 2.000.000 de £ ; la seconde a été faite en janvier 1915 par la banque d'Angleterre, pour un montant de 10.000.000 de £. Il ne reste plus aucun de ces bons dans la circulation.

Lors de chacun des emprunts en rentes de 1915, 1916, 1917 et 1918, une tranche de l'emprunt a été souscrite à Londres. Le total des versements en livres ainsi obtenus par le Trésor français est d'environ 50.000.000 de £.

Au total, le compte de ressources obtenues en Angleterre dans la période 1915-1919, exprimées en francs d'après la valeur de change au cours moyen de l'année, s'établit ainsi :

1915	814	millions de francs
1916	6.968	—
1917	3.997	—
1918	1.594	—
1919	1.759	—
Total	15.132	millions de francs

II. *Les opérations de crédits faites aux Etats-Unis*

Les relations financières de la France et des États-Unis pendant la guerre se présentent sous des formes très différentes, selon que l'on envisage la période de temps qui précède l'entrée des États-Unis dans la guerre, ou la période qui suit. Dans la première, la France a éprouvé des difficultés croissantes à se procurer les moyens de régler les achats faits aux États-Unis ; la neutralité de ce pays empêchait naturellement tout ce qui eût été une aide directe du Trésor américain, et l'attitude prise un moment, à la fin de 1916, par le Federal Reserve Board,

(1) Elle les a escomptés à 1 pour 100 au-dessus de son taux normal d'escompte, tandis qu'elle escomptait à son taux normal les bons remis par le Trésor français au Trésor anglais.

put faire craindre que les crédits nous fussent désormais refusés ou très étroitement mesurés par les banques (1). Dans la seconde, les avances faites par le Trésor nous ont fourni toutes les ressources nécessaires.

§ 1. *Période d'août* 1914 *à avril* 1917

Les États-Unis ont été, avec l'Angleterre, notre principal fournisseur, et cela se marque par le chiffre des importations américaines. En 1913, les importations américaines en France avaient été de 895.000.000 de francs ; en 1915, elles ont été de 3.028.000.000 de francs et en 1916 de 6.163.000.000 de francs, dépassant, cette année-là, celles de l'Angleterre (5.967.000.000 de francs).

Le problème des moyens de paiement se présentait dans des conditions difficiles, au point de vue financier et au point de vue politique. Les États-Unis ont été, jusqu'à ces dernières années, un peuple qui empruntait plutôt qu'il ne prêtait ; les chemins de fer américains, notamment, ont été construits avec des capitaux européens, et il y avait en 1914 beaucoup d'obligations de compagnies américaines placées en Angleterre et quelques-unes en France. Le public américain n'avait pas du tout l'habitude des placements en titres des pays d'Europe, surtout en titres à revenu fixe. D'autre part, il y avait entre les États-Unis et l'Allemagne des relations économiques étendues, appuyées sur le fait qu'une partie importante de la population américaine était d'origine germanique. Le service allemand de la propagande était extrêmement bien organisé et actif, et atteignait efficacement les milieux financiers. Au début de la guerre M. Bryan avait déclaré, au nom du gouvernement, que les prêts consentis par les banques américaines à une nation étrangère en état de guerre n'étaient pas compatibles avec le véritable esprit de neutralité. Ce n'est qu'en avril 1915 qu'une nouvelle déclaration du gouvernement vint corriger l'effet de la première : le gouvernement fédéral déclarait, cette fois, qu'il ne s'était pas cru en droit de s'opposer aux accords passés entre des banques américaines et certains pays belligérants ; il n'avait ni à approuver, ni à désapprouver ces accords.

La situation était donc difficile. Si des solutions financières purent être trouvées, ce furent des solutions partielles, successives, fragmentaires et il faut rendre hommage à l'ingéniosité des négociateurs. Nous

(1) En novembre 1916 le Federal Reserve Board conseillait aux banques américaines de ne pas souscrire, en quantités exagérées, à des bons à long terme des pays belligérants, les circonstances pouvant en rendre la réalisation difficile. Mais une seconde note du 20 décembre 1916 disait que le Bureau ne voyait pas d'objection à ce que les banques consentissent des prêts à l'étranger sous forme de souscription de bons à long terme.

avions, aux États-Unis, des sympathies anciennes, des amis qui furent actifs et fidèles. Le prestige et les relations très étendues de la finance anglaise nous donnèrent un point d'appui solide. Les intérêts industriels et commerciaux des États-Unis se trouvaient enfin inclinés, par la pente naturelle des choses, dans le sens de nos demandes de crédit. Nos commandes étaient la source de très grands bénéfices, et, comme nous ne pouvions les payer qu'en trouvant sur place l'argent nécessaire, ceux qui étaient appelés à les recevoir furent bien vite dans un état d'esprit favorable à l'obtention des crédits que nous demandions, et agirent en ce sens sur l'opinion et le gouvernement.

L'Angleterre, comme nous l'avons vu, nous a fourni une partie des dollars dont nous avions besoin. L'autre partie nous a été fournie par des crédits de banque obtenus aux États-Unis ou des émissions de titres sur le marché. Les crédits ont été obtenus de deux façons : les uns par le Trésor français directement, les autres par personnes interposées. Nous considérerons successivement les émissions de titres, les crédits directs et les crédits indirects.

a) *Émissions de titres.* — La première émission à été faite au mois d'avril 1915, sur le marché de New-York, par les soins de la Banque J.-P. Morgan and C°, la National City Bank et la First National Bank. Le montant de l'émission était de 50.000.000 de dollars ; les titres émis étaient des bons 5 pour 100 à un an, remboursables, au gré des porteurs, en dollars à New-York ou en francs à Paris, au change de 5,18 1/8 : clause dont la marche des événements a fait une précaution inutile, mais qui avait à ce moment-là sa raison d'être comme garantie contre une baisse possible du dollar. Le montant de la somme souscrite devait être employé entièrement en paiements à faire aux États-Unis. Il était stipulé que le paiement des intérêts et le remboursement du capital seraient faits, en temps de paix et en temps de guerre, sans considération de la nationalité des porteurs et sans que ceux-ci aient à fournir aucune justification.

Le syndicat émetteur annonçait, dans la notice d'émission, qu'une large part des titres était déjà souscrite. L'opération cependant ne réussit que médiocrement ; le chiffre des souscriptions ne s'éleva qu'à 26.200.000 dollars.

La seconde émission fut lancée au mois d'octobre 1915. C'est l'emprunt franco-anglais de 500.000.000 de dollars en bons 5 pour 100 à cinq ans d'échéance. L'opération avait été autorisée par la loi française du 8 octobre 1915 (1). Le prix d'émission était de 98 pour 100 pour le

(1) Voici le texte de cette loi : « Le gouvernement français est autorisé à émettre aux États-Unis, conjointement et solidairement avec le gouvernement britannique, un ou plusieurs emprunts dont le montant et les conditions seront fixés par lui au mieux des intérêts du Trésor ; les titres de ces emprunts seront exempts d'impôts présents et futurs. »

public, mais le syndicat recevait les titres au prix de 96 pour 100. L'emprunt était remboursable en octobre 1920, mais les porteurs avaient la faculté de demander la conversion en titres 4,50 pour 100 qui ne pourraient être remboursés qu'en octobre 1930. Partagé également entre la France et l'Angleterre, cet emprunt fournit à notre pays une somme nette, commissions déduites, de 1.243.000.000 de francs, correspondant à un capital nominal de 1.295.000.000 de francs. Sur chacune des parts, anglaise et française, un cinquième fut mis à la disposition du gouvernement russe.

La troisième émission dans cette période a été faite le 19 mars 1917. C'était un emprunt de 100.000.000 de dollars, au taux de 5,50 pour 100 à échéance de deux ans, remboursable par conséquent en 1919, convertible, au gré des porteurs, en bons à vingt ans d'échéance. Les intérêts et le principal étaient payables en or aux États-Unis, avec faculté pour le porteur de se faire payer à Paris, au change de 5 fr. 75. A la garantie de l'emprunt étaient affectés des titres d'une valeur de 120.000.000 de dollars, dont 20.000.000 en titres de collectivités américaines et du Canadian Pacific Railway, et 100.000.000 en titres argentins, uruguayens, brésiliens, suisses, hollandais, espagnols, suédois, danois, norvégiens, égyptiens et canadiens. Le dépôt des titres était fait dans les caisses du Central Trust C° de New-York, et il était convenu que l'on maintiendrait toujours une marge de 20 pour 100 entre la valeur du nantissement et le montant de l'emprunt. L'émission fut faite au taux de 99 pour 100, et fournit au Trésor français une somme de 498.000.000 de francs en chiffres ronds.

Il suffit de comparer les conditions de cette émission avec celles des deux précédentes pour voir que la marché américain s'était sensiblement resserré depuis 1915.

b) *Crédits de banque consentis directement au Trésor français.* — Il y eut deux crédits de cette sorte, l'un en novembre 1914 et l'autre en avril 1916. Il faudrait y ajouter les opérations faites en 1915 avec la maison J.-P. Morgan et qui avaient pour base le rachat d'obligations américaines de chemins de fer émises avant la guerre sur le marché de Paris. Mais ces opérations ont été mentionnées dans le chapitre VI, à l'occasion des mesures prises pour utiliser le portefeuille français de valeurs étrangères, et il n'y a pas lieu d'y revenir.

L'opération de novembre 1914 a consisté dans l'escompte, au taux de 5,75 pour 100, par la National City Bank, de New-York, de bons du Trésor français pour un capital nominal de 10.000.000 de dollars.

En août 1916, une avance de 100.000.000 de dollars fut faite au Trésor français par une société qui avait été créée en vue de cette opération, l'American Foreign Securities ; c'était un syndicat formé par

la banque Morgan, la National City Bank et la Guaranty Trust C°. Le prêt était fait pour trois ans au taux d'intérêt de 7 1/4 pour 100. Il était garanti par le dépôt de titres américains ou neutres d'une valeur de 120.000.000 de dollars. La Société émit dans le public des obligations 5 pour 100 à trois ans d'échéance, mais ce n'étaient pas là des titres émis par le gouvernement français, qui n'eut affaire qu'à la société même.

c) *Crédits de banque consentis au Trésor français par personnes interposées.* — Il est bon que la figure de l'emprunteur ne soit pas toujours la même. De grandes villes, des groupements de banquiers ou d'industriels ont emprunté sur le marché américain et mis à la disposition du gouvernement français les dollars qu'ils s'étaient procurés. Outre l'avantage de faire apparaître sur le marché un emprunteur nouveau, dont le crédit était distinct du crédit de l'État et non encore fatigué par des opérations antérieures, le procédé permettait de tourner un obstacle formé par une des dispositions de la loi sur les banques fédérales de réserve. Cette loi limite, nous l'avons vu, les engagements qui peuvent être pris par une banque du fait des billets ou effets signés ou endossés par une même personne. L'État français fut ainsi amené à se substituer des emprunteurs qui feraient l'opération en leur nom, et lui céderaient ensuite les disponibilités de change obtenues par eux.

Des emprunts ont été contractés dans ces conditions par des villes françaises ; la ville de Paris d'abord, puis les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille. L'emprunt de la ville de Paris (décret du 4 octobre 1916) a été d'une somme de 50.000.000 de dollars, en obligations 6 pour 100 à cinq ans. Les emprunts des villes de Bordeaux, Lyon et Marseille (trois décrets du 2 décembre 1916) étaient chacun d'un montant autorisé de 25.000.000 de dollars, en obligations 6 pour 100 à trois ans ; en fait, il ne fut émis de chaque emprunt qu'une somme de 12.000.000 de dollars.

Les crédits ouverts à des groupements français de banquiers ou d'industriels ont été nombreux. Le premier a été le crédit ouvert par la maison Brown brothers en août 1915. L'opération a été préparée sur place par un délégué de la Banque de France, et elle a eu une très grande importance parce qu'elle a été la première application positive aux opérations internationales d'escompte et d'acceptation de la loi sur les banques fédérales de réserve, mise en vigueur en novembre 1914. Le crédit a été ouvert par un groupe américain, comprenant dix-neuf des principales banques et trust companies de New-York et constitué par la maison Brown brothers, à un groupe français dont les opérations étaient centralisées par le Crédit Lyonnais. Il était d'un montant de 20.000.000 de dollars et accordé pour trois mois, avec trois renouvelle-

ments prévus, de trois mois chacun, ce qui faisait une durée totale d'une année. En 1916, il fut renouvelé pour un an et porté à 25.000.000 de dollars. La réalisation en était faite au moyen d'acceptations, ce qui a été la forme employée pour plusieurs crédits de ce genre ouverts par la suite : les membres du groupe français tirent sur les membres du groupe américain ; ceux-ci acceptent les traites et les présentent à la banque fédérale de réserve qui les escompte. Le crédit n'était ouvert que pour les besoins commerciaux de la France aux États-Unis, c'est-à-dire que pour payer les exportations américaines. La Banque de France avait déposé, en garantie des crédits accordés, des bons du Trésor, à l'ordre de Brown brothers, dans diverses succursales de banques américaines.

Une autre opération, sous la même forme de crédits d'acceptation, a été réalisée entre le groupe américain Bombright et le groupe français Schneider : tirages à trois mois, renouvelables trois fois, par les membres du groupe français, acceptation par les tirés américains et escompte par les banques fédérales de réserve. Des bons du Trésor français, libellés en dollars, étaient déposés par MM. Schneider et Cie à la Banque de France, en garantie de l'opération. Il y eut quatre crédits de 15.000.000 de dollars chacun, ouverts par des conventions de décembre 1915, de mars et septembre 1916 et de mars 1917. Une partie des crédits fut utilisée directement, pour ses achats, par la maison Schneider et Cie, qui reversa ensuite les sommes correspondantes au Trésor français ; celui-ci fut cessionnaire de la partie non utilisée du crédit (1).

---

(1) Voici, d'après le projet de budget pour 1923, le tableau, par ordre chronologique, des emprunts contractés, directement ou indirectement, par l'État français aux États-Unis, dans la période qui a précédé leur entrée en guerre (ces opérations sont exprimées en dollars) :

1° Une émission de bons du Trésor à un an, effectuée en novembre 1914, pour un capital nominal de 10.000.000. Ces bons furent souscrits par la National City Bank, moyennant un escompte de 5,75 pour 100 ;

2° Une émission de bons du Trésor, réalisée au mois d'avril 1915 par l'intermédiaire d'un syndicat émetteur ayant à sa tête la maison Morgan. Ces bons du type 5 pour 100 et d'une durée d'un an étaient émis à 99,50. Ils furent souscrits à concurrence de 26.200.000 ;

3° Deux opérations d'avances sur titres consenties par les maisons Morgan et Rothschild qui portaient, la première sur 42.190.780, la seconde sur 2.175.000. Les titres fournis par le Trésor français consistaient en valeurs américaines, rachetées sur le marché intérieur ou prêtées par les porteurs ;

4° Un crédit ouvert par la maison Brown brothers par l'entremise de la Banque de France. Primitivement remboursable en 1916, il fut renouvelé pour une nouvelle période d'un an ;

5° Un emprunt de 500.000.000 contracté solidairement par la France et l'Angleterre pour une durée de cinq ans (emprunt dit anglo-french, octobre 1915 à 1920). Cet emprunt, du type 5 pour 100, était émis à 98. Le gouvernement français y participait pour 250.000.000 dont 1/5 devait être rétrocédé au gouvernement russe ;

6° Le crédit ouvert par la maison Bombright et diverses autres, contre versement de bons du Trésor français libellés en dollars. Le remboursement en était garanti par plusieurs banques françaises ainsi que par la maison Schneider. Celle-ci utilisa une partie du crédit pour ses achats de matières premières et reversa ensuite les sommes correspondantes au Trésor français. Le montant de ce crédit était de 60.000.000 ;

7° Des avances sur titres consenties par le syndicat Morgan et divers, pour un montant de 100.000.000 et une durée de trois années. Les titres remis en garantie représentaient un capital nominal de 120.000.000. Ils avaient été acquis sur le marché français. L'escompte s'élevait à 7,25 pour 100 ;

8° Un emprunt de 50.000 000, contracté auprès de la banque Kuhn Loeb par la Ville de Paris

Les compagnies françaises de chemins de fer et divers groupements industriels ont obtenu aux États-Unis des crédits du même genre.

Dans les opérations d'ouvertures de crédit faites avant l'entrée en guerre des États-Unis la Banque de France a joué un rôle très important. Le rapport présenté par le gouverneur à l'assemblée générale des actionnaires du 27 janvier 1915 met très bien ce point en lumière, avec la discrétion toutefois qui est de règle dans les documents de cette sorte : « En ce qui concerne la reprise des crédits internationaux — dit ce rapport — nous nous sommes appliqués surtout à préparer la voie aux institutions de banque, afin de permettre à leurs initiatives de se développer à l'abri des précédents créés par nous. » Au cours de l'année 1915, la Banque a donné sa garantie de change pour une avance consentie, sur le marché anglais, à une banque parisienne et cautionné un crédit d'acceptation de 5.000.000 de £ ouvert pour un an par un groupe de banquiers de Londres. Sur le marché américain, elle a fourni la garantie de change pour une avance de 2.000.000 de dollars ; elle a préparé le crédit Brown brothers ; elle a préparé la négociation de l'emprunt franco-anglais ; elle s'est engagée à mettre éventuellement à la disposition de l'État les moyens de change nécessaires pour assurer, à l'échéance, la couverture du crédit ouvert à New-York, par les banques du groupe J.-P Morgan et Cie, contre dépôt d'obligations de chemins de fer américains rachetées par le Trésor français.

Le rapport sur l'année 1916 montre que l'action de la Banque a continué à s'exercer dans le même sens : engagement de change pour un montant de 500.000.000 de francs, à l'occasion d'opérations de crédit ou de renouvellements négociés en Angleterre, en Amérique, en Suisse, en Danemark, en Norvège ; négociation, sur le marché de New-York, d'opérations analogues au crédit Brown brothers, pour compte de sociétés ou d'entreprises françaises obligées d'acheter en Amérique leurs matières premières ou leur outillage d'exploitation; préparation des emprunts réalisés par la ville de Paris, puis par les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille.

---

et rétrocédé immédiatement au Trésor français. Il consistait en obligations 6 pour 100 émises à 88,75 pour une durée de cinq ans (octobre 1916 à octobre 1921) ;

9° Des avances sur titres s'élevant à 12.400.000 consenties par la maison Seligman et Cie pour une durée d'un an (octobre 1916 à octobre 1917) moyennant un escompte de 7 pour 100 ;

10° Un emprunt de 60.000.000 contracté solidairement par les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille et rétrocédé au Trésor français. Cet emprunt consistait en obligations 6 pour 100 d'une durée de trois ans (novembre 1916 à 1919) ; il ne fut souscrit qu'en partie ;

11° Une émission ou plutôt un escompte de 6.000.000 1/2 de bons du Trésor 5 pour 100 fait par la maison Dupont de Nemours en contre-partie d'une commande de matériel de guerre ;

12° Un crédit de 100.000.000 ouvert à divers industriels français et rétrocédé au Trésor. Ce crédit était garanti : 1° par des traites à quatre-vingt-dix jours renouvelables cinq fois ; 2° par des titres neutres ; 3° par des bons du Trésor libellés en dollars. Le taux d'escompte était de 8 2/8 pour 100, plus une commission ;

13° Un emprunt de 100.000.000 contracté auprès du syndicat Morgan et divers pour une durée de deux ans (1917 à 1919). Cet emprunt émis à 99, au taux de 5 1/2 pour 100, était garanti par un collatéral de 120.000.000 de titres neutres.

§ 2. *Période postérieure à l'entrée des Etats-Unis dans la guerre*

Malgré la diversité des moyens de crédit utilisés, la tâche de trouver sur le marché américain de quoi régler les achats qu'il était indispensable d'y faire devenait de plus en plus ardue, à mesure que la guerre se prolongeait et que la dépense grandissait. Les conditions des dernières opérations faites au cours de la période que nous venons d'étudier sont rigoureuses. Les hommes qui avaient la charge d'approvisionner le Trésor et le commerce français en dollars voyaient le cercle des possibilités se resserrer autour d'eux, et peut-être sentaient-ils venir le moment où le marché financier des États-Unis se fermerait pour notre pays, ou ne s'ouvrirait plus qu'à des conditions telles qu'il serait presque impossible de les subir. S'ils n'ont pas dit alors leurs angoisses, les gens un peu avertis pouvaient les deviner.

A partir d'avril 1917 les choses changent. C'est la Trésorerie fédérale qui met à notre disposition les sommes qui nous sont nécessaires pour nos paiements aux États-Unis. D'une part, elle nous fournit la valeur en dollars des francs que notre gouvernement lui avance pour l'entretien et l'équipement des armées américaines sur le sol français ; d'autre part, elle nous avance le montant du surplus qui nous est nécessaire pour couvrir nos dépenses sur le marché américain.

Les avances de la Trésorerie fédérale se sont élevées à :

En 1917	1.130.000	milliers de dollars
En 1918	895.000	—
En 1919	760.330	—
Total............	2.785.330	milliers de dollars

En outre, un crédit supplémentaire de $200.000.000 a été ouvert au Trésor français pour les besoins du commerce et transféré à la Banque de France qui l'a utilisé par tranches, de 1918 à 1920. Le total des avances a donc été de $2.985.330.000.

Ces sommes sont loin d'ailleurs de représenter, pour leur montant total, des dépenses entièrement nouvelles ; une grande partie a été employée au remboursement d'emprunts contractés pendant la première période et arrivés à échéance.

Depuis les premiers mois de 1919 la Trésorerie fédérale a cessé de consentir des avances nouvelles, mais une partie des avances précédemment consenties a été réalisée seulement en octobre et novembre 1919. D'autres opérations encore ont eu lieu après 1919 ; elles ont eu pour objet le remboursement des dettes commerciales antérieurement contractées. Il y a lieu aussi de mentionner l'opération de rachat des stocks améri-

cains, faite pour un prix global de $ 400.000.000, représenté par des obligations 5 pour 100 remboursables au bout de dix ans.

§ 3. *Tableau d'ensemble des opérations de crédit réalisées aux États-Unis*

En résumé, les emprunts contractés aux États-Unis, directement ou indirectement, par l'État français, de 1915 au 31 décembre 1921, se sont élevés à $4.486.000.000 en chiffres ronds, et les remboursements dans la même période ont atteint un chiffre un peu supérieur à $898.000.000.

Si l'on s'en tient à la période 1914-1919, voici, exprimées en francs, d'après la valeur de change au cours moyen de l'année, les sommes obtenues aux États-Unis :

En 1914	51	millions de francs
En 1915	1.845	—
En 1916	1.624	—
En 1917	7.532	—
En 1918	5.388	—
En 1919	9.267	—
TOTAL................	25.707	millions de francs

III. *Les opérations de crédit faites dans les autres pays*

Nous avons eu à faire des achats autre part qu'en Angleterre et aux États-Unis, achats moins importants sans doute que dans ces deux pays, mais cependant considérables. Il a donc fallu, là aussi, trouver des moyens de paiement, et on ne pouvait les trouver que dans des emprunts faits sur place. Les opérations ont eu un caractère strictement privé puisqu'il s'agissait, en général, de pays neutres (1), et qu'aucune aide officielle ne pouvait être demandée. En général, les crédits n'ont été accordés que dans la mesure des achats faits dans le pays ; ce n'était pas dans l'intérêt du pays emprunteur qu'ils étaient accordés, mais dans l'intérêt des industriels, commerçants ou agriculteurs du pays prêteur, bien que les sympathies de nation à nation aient pu, dans certains cas, exercer une influence. Il n'y a donc pas lieu de distinguer, comme c'est le cas pour l'Angleterre et les États-Unis, la dette politique et la dette commerciale ; toute la dette est commerciale.

Nous signalerons brièvement les principales opérations.

En Suède, un crédit de 50.000.000 de couronnes a été ouvert en 1916

(1) Sauf le Japon et le Canada.

par un groupe de banques suédoises à un groupe de banques françaises ; un autre crédit de 6.250.000 couronnes fut ouvert en 1918. En Norvège, deux crédits furent ouverts, l'un de 35.000.000 de couronnes en 1916, l'autre de 25.000.000 de couronnes en 1917. D'une façon générale, les crédits suédois et norvégiens portaient intérêt à 1 pour 100 au-dessus du taux local de l'escompte et donnaient lieu, en outre, à une commission variable ; ils étaient garantis par des dépôts de titres suédois, norvégiens et danois (1).

En Espagne deux emprunts ont été contractés. Le premier, dit crédit Urquijo, a été réalisé en deux fois. Il a le caractère d'une avance sur titres (obligations de chemins de fer espagnols). Les sommes mises à notre disposition par la banque Urquijo se sont élevées à 149.000.000 de pesetas ; l'intérêt était de 5,50 pour 100, plus une commission. Le second a consisté dans une avance faite par la Banque d'Espagne pour le compte d'un consortium de banques, en vertu d'un accord passé avec le gouvernement espagnol au début de 1918 ; un crédit de 455.000.000 de pesetas a été ouvert par le consortium espagnol à un groupe de banques françaises, agissant pour le compte du gouvernement français ; il a été réalisé au moyen de traites tirées par les banques françaises et escomptées par la Banque d'Espagne (2).

En Suisse, trois emprunts ont été conclus, les deux premiers en 1917 et le troisième en 1919. Ils s'élèvent respectivement à 37.500.000 francs, 127.775.000 francs et 30.000.000 de francs (francs suisses). La situation, au point de vue des crédits à obtenir, avait été rendue difficile par la publication, en mars 1916, d'une note du département suisse d'économie politique. Cette note invitait les banques à ne participer à aucune émission en Suisse d'emprunts étrangers, et bien qu'elle ne visât expressément que les émissions de titres, il en ressortait que les ouvertures de crédits étaient vues avec défaveur. Mais, par ailleurs, nous avions prise sur le gouvernement suisse par le fait que la Suisse s'approvisionnait chez nous en vivres et matières premières. De cette situation sont sortis les accords en question. Les deux premiers sont le résultat de négociations engagées avec le gouvernement suisse, et à la suite desquelles ce gouvernement a consenti à nous laisser ouvrir des crédits en contrepartie de facilités qui lui étaient accordées pour son ravitaillement. Ces crédits étaient représentés par des traites émises par un consortium de banques françaises sur un consortium de banques suisses ; ils portaient

(1) Le remboursement des crédits, suédois et norvégiens a été effectué en 1920 et 1921 au moyen des fonds provenant de la réalisation des titres qui servaient de gage aux emprunts.

(2) Le remboursement devait s'effectuer primitivement en treize mensualités de 35.000.000 de pesetas chacune, s'échelonnant entre les mois de février 1920 et de février 1921. Des négociations poursuivies en 1920 et 1921 ont abouti à répartir le remboursement sur trois années.

intérêt à 5 pour 100, plus 2 pour 100 de commission ; ils étaient renouvelables de trois mois en trois mois et remboursables par douzièmes, de février 1921 à février 1922. Des titres suisses étaient déposés en garantie. Dans la suite, le Trésor français substitua sa garantie à celle des banques qui n'avaient d'ailleurs joué que le rôle d'intermédiaires.

La troisième opération a consisté dans un crédit direct de la Société financière suisse au Trésor français, en vertu d'un accord du 19 juillet 1919.

Au Japon, nos achats ne sont devenus importants qu'à partir de 1917. Trois crédits nous ont été ouverts, l'un par la Banque du Japon, les autres par un consortium de banques japonaises ; des obligations et des bons du Trésor français ont été émis au Japon.

Enfin, des crédits nous ont été ouverts par un consortium de banques néerlandaises, par le Crédit foncier égyptien, par le gouvernement canadien, par le gouvernement uruguayen, par le gouvernement argentin et par la Banque hypothécaire argentine. Au Brésil, nos achats ont pu être couverts par les créances que des compagnies françaises, principalement des compagnies concessionnaires de chemins de fer, avaient sur le gouvernement brésilien, du fait de garanties d'intérêts ; ces compagnies rétrocédèrent au gouvernement français les disponibilités qu'elles obtinrent ainsi en monnaie brésilienne.

Les emprunts réalisés en d'autres pays que l'Angleterre et les États-Unis nous ont fourni, valeur en francs au cours moyen de l'année, dans la période 1915-1919, les ressources suivantes :

En 1915	147	millions de francs
En 1916	208	—
En 1917	356	—
En 1918	1.713	—
En 1919	322	—
TOTAL	2.746	millions de francs

IV. *Les ressources tirées par la France des emprunts extérieurs dans la période* 1914-1919. *La dette extérieure de la France à la fin des hostilités.*

Pour la période 1914-1919, le montant total des ressources procurées au Trésor français par les emprunts extérieurs s'établit ainsi :

En 1914	51	millions de francs
En 1915	2.806	—
En 1916	8.800	—
TOTAL	11.657	millions de francs

Report	11.657 millions de francs
En 1917	11.885 —
En 1918	8.695 —
En 1919	11.348 —
Total	43.585 millions de francs

Mais il faut déduire, des ressources ainsi obtenues, les remboursements nets effectués par le Trésor au cours de la période considérée et qui se sont élevés à :

En 1915	185 millions de francs
En 1916	347 —
En 1917	512 —
En 1918	442 —
En 1919	2.676 —
Total	4.162 millions de francs

Les ressources nettes procurées par les emprunts extérieurs, de 1914 à 1919, sont donc de 39.423.000.000 de francs (1).

Certaines des ressources réalisées au moyen d'emprunts extérieurs ne l'ont été que postérieurement à la période que nous étudions, dans les années 1920 et 1921. En tenant compte de ces réalisations tardives, et aussi des remboursements nets effectués par le Trésor en 1920 et 1921, on trouve les résultats suivants :

Ressources obtenues au moyen d'emprunts extérieurs, de 1914 à 1921	48.615 millions de francs
Remboursements nets sur emprunts extérieurs	12.029 —
Différence	36.586 millions de francs

(1) Les ressources en francs sont calculées, ainsi qu'il a été dit à l'occasion des chiffres donnés déjà pour l'Angleterre, les États-Unis et les divers autres pays, d'après la valeur du change au cours moyen de l'année.

Il convient d'observer que les chiffres figurant dans les tableaux ci-dessus ne représentent pas exactement le prix de revient des opérations pour le Trésor français. En effet, comme le fait observer l'exposé des motifs du projet de budget pour 1923, « le remboursement de notre dette commerciale a été réalisé en grande partie au moyen de fonds provenant de la vente de titres étrangers acquis par le Trésor sur le marché français à un prix déterminé, d'une part par le cours réel de chaque titre dans son pays d'origine, d'autre part par la contre-valeur en francs, à ce moment, de la devise dans laquelle ce titre était libellé. En raison des délais qui se sont écoulés entre l'achat et la revente des titres des variations considérables se sont produites, tant dans les cours des titres eux-mêmes que dans ceux des monnaies qu'ils représentaient, et ces variations ont eu leur répercussion sur le coût des opérations. D'une façon générale les achats de titres se sont traduits pour le Trésor par un bénéfice de change et une perte sur le cours. D'une façon générale aussi le bénéfice de change pour cette partie de l'opération a été supérieure à la perte sur le cours ». Sous réserve de cette observation, les chiffres des tableaux ci-dessus représentent avec une approximation suffisante les résultats financiers des opérations réalisées.

La guerre nous laissait, à la fin de 1919, chargés d'un lourd fardeau de dettes extérieures. La dette extérieure était formée d'une dette à terme et d'une dette flottante. Voici quels en étaient la composition et le montant à la date du 31 décembre 1919 :

Dette extérieure a terme :

Avances de la Trésorerie américaine	$	2.785.300.000
Emprunt anglo-français aux États-Unis	$	250.000.000
Emprunt de la Ville de Paris aux États-Unis	$	50.000.000
Emprunts des villes de Lyon, Bordeaux et Marseille aux États-Unis	$	45.000.000
Emprunt au Japon	yens	100.000.000
Obligations remises au gouvernement américain en paiement de ses stocks	$	400.000.000

Dette extérieure flottante :

Bons du Trésor remis à la Trésorerie britannique	£	454.557.000
Bons du Trésor remis à la Banque d'Angleterre	£	65.000.000
Bons du Trésor émis dans le public par la Banque d'Angleterre	£	10.000.000
Bons du Trésor émis aux Etats-Unis	$	25.508.000
Bons du Trésor émis au Japon	yens	30.000.000

Crédits en banque :

Espagne : Avances sur titres	pesetas	137.725.000
— Crédit des accords de mars 1918	—	455.000.000
Suède	kroners	50.000.000
Norvège	—	60.000.000
Argentine	pesos	25.000.000
Suisse : Crédit de l'accord du 29 décembre 1917	francs	116.500.000
— Crédit de l'accord du 15 juillet 1919	—	30.000.000
Hollande	florins	55.000.000
Angleterre	£	10.500.000
Uruguay	piastres	15.000.000

Le montant en francs de cette dette extérieure varie, d'une part selon les opérations nouvelles, les remboursements effectués, l'addition des intérêts au capital ; d'autre part, selon le cours du change.

CHAPITRE VIII

Le mécanisme financier de la guerre

Nous pouvons maintenant essayer, ayant analysé les divers procédés par lesquels l'État français s'est procuré les sommes dont il avait besoin pour couvrir les dépenses de la guerre, de nous représenter le fonctionnement du mécanisme financier. Cela offre un intérêt qui ne se limite pas aux finances de guerre de la France, car, avec quelques variantes nationales, le mécanisme qui a procuré aux États belligérants des ressources adéquates à leurs besoins a été sensiblement le même partout.

*
* *

Pour ce qui est des ressources fournies par des *emprunts extérieurs*, le mécanisme est aisé à comprendre. Les 43.585.000.000 de francs que ces emprunts nous ont fournis, c'est un afflux supplémentaire de biens qui est venu s'ajouter aux ressources propres de notre économie nationale, l'équivalent d'une production que nous n'avons pas fournie et que nous avons cependant consommée.

Dans le train ordinaire des choses, les peuples consomment beaucoup de biens qu'ils n'ont pas eux-mêmes produits ; c'est l'effet des relations économiques qui se sont établies entre eux. Mais, par compensation, chacun produit des biens qu'il ne consommera pas et qui servent à payer ceux qu'il consomme sans les avoir produits : par exemple, le charbon anglais et les cotonnades anglaises servent à payer les denrées alimentaires que l'Angleterre tire des diverses parties du monde.

Il en est autrement dans le cas des emprunts extérieurs de guerre. A quoi nous a servi l'argent emprunté ? A acquérir les armes, les munitions, l'acier, le charbon, le pétrole, le blé, la viande, toutes les choses nécessaires aux besoins des troupes ou de la population civile. Mais nous n'avons fourni, en échange de ces divers biens consommés par nous, qu'une promesse de payer : de payer les intérêts des sommes dues et,

au bout d'un plus ou moins long délai, de rembourser le capital. En fait, dans la plupart des cas, c'est le pays fournisseur qui nous a prêté de quoi payer les fournitures qu'il nous envoyait. Ce n'est pas de l'argent qui nous a été envoyé, mais des biens ; l'argent est resté sur place, dans le pays même qui nous le prêtait. Les choses se sont donc passées, à notre égard, comme si la dépense était ajournée. De ces dépenses ajournées, une partie est actuellement en voie de règlement ; c'est la dette qualifiée de *commerciale*. Pour ce qui est de la dette *politique*, constituée par les avances de la Trésorerie anglaise et de la Trésorerie américaine, le règlement n'est commencé ni en capital, ni en intérêts. C'est une question qui ne peut être équitablement résolue qu'intégrée à la question plus vaste des dettes internationales de guerre. Jusqu'à concurrence du montant de cette dette politique, il y a donc réellement un ajournement, en ce qui nous concerne, des dépenses de guerre.

***

Le mécanisme financier est plus complexe et plus difficile à comprendre, en tant qu'il s'agit des *ressources tirées du pays même.*

Les ressources que la France a tirées d'elle-même au cours de la guerre ont excédé énormément celles du temps de paix. Elles sont d'un ordre de grandeur tel qu'il exclut la possibilité qu'elles aient été prélevées sur le seul revenu national, c'est-à-dire sur la partie de la richesse nationale qui se renouvelle incessamment et qu'un peuple peut, par conséquent, consommer sans s'appauvrir. Il y a une nécessité logique de croire qu'une partie des ressources de guerre a été prélevée sur l'élément durable de la richesse nationale, sur ce qu'on est convenu d'appeler le *capital national.*

C'est là une idée qui se présente naturellement à l'esprit et qui se tire de l'analogie que nous établissons, presque sans y penser et quelquefois à tort, entre la situation d'un particulier et celle d'une nation. Un particulier, s'il a à faire face à une dépense exceptionnelle et qui excède ce dont il peut couramment disposer, prend, comme il dit, sur son capital. Il vend une terre ou bien il l'hypothèque ; il vend en Bourse des valeurs mobilières ; il s'appauvrit de tout ce qu'il prend sur son capital.

Transposée de l'individu à la nation en guerre, l'idée de prise faite sur le capital exprime certainement une part de vérité. Le revenu national n'aurait pas suffi à couvrir les dépenses de la guerre s'il était demeuré aussi grand qu'en 1914. Or, il a certainement diminué au cours de la guerre, par suite d'une série de faits qu'il suffit de rappeler : l'invasion

d'une des plus riches parties du territoire ; les destructions matérielles opérées dans la zone des combats ; le non-paiement des coupons de plusieurs des catégories de valeurs mobilières étrangères que détenaient les capitalistes français. La production nationale a diminué pendant la guerre, à raison de l'appel aux armées des hommes valides en âge de se battre, malgré l'apport d'une main-d'œuvre de remplacement fournie par les femmes, les enfants et les vieillards. Elle a diminué en quantité et elle a, en même temps, changé de nature. Au lieu de produire des choses économiquement utiles, comme au temps de la paix, la nation a consacré une partie de ses forces à produire des choses qui n'avaient d'utilité que pour la guerre et qui n'augmentaient pas la somme des biens propres à satisfaire ses besoins ; il y a eu ce qu'on peut appeler une production improductive.

Il est vrai, par contre, qu'il y a eu une compression assez sensible des dépenses privées, dans des milieux étendus de la population ; ou bien compression volontaire, conséquence de l'effort d'économie que certains s'imposaient, soit par prudence, soit par devoir patriotique, ou bien compression forcée résultant du manque de marchandises ou des réglementations légales. Cette compression accroissait la marge entre les recettes et les dépenses et devait par conséquent se traduire par une possibilité accrue d'épargne, de revenu libre prêt à répondre aux appels que l'État faisait sous la forme de l'impôt ou sous la forme de l'emprunt. Mais cette cause d'accroissement du revenu national était loin de compenser l'effet des multiples causes de diminution qui ont été énoncées.

La conclusion est donc qu'il y a une part certaine de vérité dans l'idée que la nation en guerre n'a pas pu faire face aux dépenses au moyen de son seul revenu et qu'elle a dû vivre, comme on dit, sur son capital. Toutefois, ce n'est pas une idée aussi simple qu'on est d'abord disposé à le croire, et il est nécessaire de chercher à en déterminer exactement le contenu.

*
* *

On est tenté de dire que la distinction entre la part de ressources qui a été tirée du revenu national et celle qui l'a été du capital national, coïncide avec la distinction des ressources d'impôt et des ressources d'emprunt. Par l'impôt, l'État aurait prélevé une part du revenu des citoyens, et par l'emprunt il leur aurait demandé une part de leur capital.

Mais cela n'est pas exact. Il est vrai que dans les comptes financiers de l'État les sommes qu'il a empruntées et non encore remboursées sont un passif et, s'il tient ses comptes à la manière d'un particulier, il considérera ce passif comme étant à déduire de son actif. Mais il n'en

résulte pas qu'au moment où l'emprunt est fait, les sommes qui en proviennent soient prises sur le capital national. C'est du revenu national que sortent les sommes apportées aux emprunts comme celles que l'État exige à titre d'impôt. Avec quoi le souscripteur à l'emprunt paie-t-il les titres de rente ou les bons du trésor ? Avec les économies faites sur son revenu. Dans un pays assez riche pour que la consommation n'y absorbe pas toute la production, il y a à tout moment une fraction des revenus privés qui est disponible et cherche un placement. Il y avait en France, avant la guerre, une épargne annuelle de plusieurs milliards de francs ; cette épargne a continué à se former au cours de la guerre, et la dépréciation de la monnaie en a accru la valeur nominale. Elle a été canalisée vers les emprunts d'État. Employer son épargne de l'année à couvrir une dépense exceptionnelle, ce n'est pas ce qu'on appelle vivre sur son capital.

Il y a des souscripteurs aux emprunts qui, n'ayant pas à leur disposition une somme suffisante pour souscrire, ont eux-mêmes, soit emprunté cette somme, soit vendu une partie de leurs capitaux déjà placés. Mais cela ne change rien au fond des choses. Emprunter pour souscrire, c'est engager à l'avance les épargnes que l'on pense réaliser dans la suite. Vendre pour souscrire, c'est, indirectement, affecter à l'emprunt une épargne qui existe dans un autre patrimoine. En effet, l'acheteur des titres que j'ai vendus pour souscrire me paie avec son épargne, et les choses se passent, au point de vue de l'économie nationale, comme si j'avais employé ma propre épargne à souscrire. Il se peut que mon acheteur ait lui-même vendu, pour me payer la somme qui m'a permis de souscrire. Mais, en remontant la filière, on trouve toujours à l'extrémité une épargne disponible, dont l'emploi a permis indirectement de souscrire à l'emprunt.

En un cas, cependant, la souscription à l'emprunt a pour conséquence une diminution du capital national préexistant. Le souscripteur, pour se faire des disponibilités, a vendu *une valeur étrangère* qu'il avait en portefeuille et celle-ci, ce qui était l'hypothèse pratique du temps de guerre, a été achetée par un étranger. Voilà un élément qui, auparavant, comptait dans le total du patrimoine national et qui désormais en est retranché. Il en est de même, bien entendu, dans tous les cas où un acheteur étranger s'est rendu acquéreur d'un bien dont le souscripteur français s'est dessaisi, valeur mobilière française, maison, terre, etc..... Si l'on a raisonné sur le cas des valeurs mobilières étrangères, c'est que c'est celui qui s'est produit le plus souvent. Le portefeuille français de valeurs étrangères s'est appauvri au cours de la guerre, et nous avons vu quelles mesures l'État avait prises pour utiliser cet élément de la fortune nationale.

Le souscripteur français qui vend des titres étrangers ne subit, dans son patrimoine privé, aucune diminution de capital. Ce qu'il avait en titres étrangers, il l'a en titres de rente française. Si le patrimoine privé du souscripteur ne subit aucune diminution, comment peut-on dire que le capital national a diminué ? C'est que, du point de vue de l'économie nationale, le titre étranger était un avoir réel. Il représentait un droit à exiger d'une autre économie nationale des paiements en intérêts ou en capital. Le titre de rente française n'est pas, pour l'économie nationale française, un avoir réel; il ne représente que le droit, pour un français, d'exiger de l'État français le paiement d'arrérages qui seront prélevés, par l'impôt, sur la masse de la richesse française. Si les États augmentaient l'avoir national en faisant des dettes, tous les États qui ont fait la guerre en seraient sortis beaucoup plus riches qu'ils n'y sont entrés.

Sauf le cas où la souscription à l'emprunt a pour conséquence l'aliénation, au profit d'un étranger, d'un élément de la fortune nationale, l'emprunt n'est pas une diminution du capital existant ; il ne peut jamais provenir, en dernière analyse, que d'épargnes faites sur le revenu. Il n'en faudrait pas d'ailleurs conclure que les emprunts de guerre n'ont pas été une cause d'appauvrissement pour les pays qui ont dû les faire. Employer l'épargne nationale à créer des moyens de destruction, c'est, au point de vue économique, une calamité certaine. Il est évident que les pays belligérants seraient beaucoup plus riches s'ils avaient consacré, à l'extension et à l'amélioration de leur outillage économique, les sommes ou une partie des sommes qu'ils ont consacrées à faire la guerre. Mais la question n'est pas là ; elle est de savoir quelle est l'origine des sommes versées aux emprunts. Sauf dans le cas qui a été indiqué, ces sommes proviennent de *l'épargne en formation*, c'est-à-dire du revenu national, comme les sommes prélevées par l'impôt. Impôt et emprunt puisent à la même source, parce qu'il n'y en a pas d'autre. Impôt et emprunt, bien que tirés du revenu national et non du capital, ont les mêmes effets nocifs lorsque le produit en est employé, ce qui est l'inexorable nécessité du temps de guerre, à des fins de destruction.

*
* *

L'emprunt implique un prélèvement sur le capital national quand il a pour conséquence de faire passer aux mains des capitalistes étrangers un des éléments qui constituaient ce capital. Il y a d'autres prélèvements sur le capital national qui se trouvent opérés par le jeu du mécanisme financier de la guerre.

1° La guerre a consommé des stocks qui n'ont pas pu être renouvelés complètement pendant sa durée ; stocks de vivres, de vêtements, bétail de ferme, etc..... Il y avait une grande pénurie de beaucoup de marchandises lorsque la guerre a pris fin, et les années 1919 et 1920 ont été des années de reconstitution des stocks.

Dans la mesure de la diminution des stocks, il est vrai de dire que les États en guerre ont vécu sur leur capital. Il y a un stock qui, en France, a été largement mis à contribution : c'est le stock forestier; des coupes extraordinaires ont été faites dans nos forêts, pour les besoins de la guerre ou de la population civile, et c'est une richesse dont la reconstitution est fort lente ;

2° La guerre a eu pour conséquence l'entretien insuffisant de parties considérables du capital national, et à ce point de vue encore on peut dire qu'elle a vécu de prélèvements sur ce capital.

Le propre de ce que nous appelons capital, capital privé ou capital national, est de durer. Mais le capital ne dure pas en vertu de lois naturelles. Tous les biens matériels sont périssables, à des degrés divers, et le capital ne dure que par un incessant renouvellement qui est le résultat du travail de l'homme. Maisons, usines, outillages, mobiliers, tout cela s'use, dépérit, perd graduellement de son utilité économique ; la terre cultivable même ne demeure fertile que par les façons que l'homme lui donne et les apports qu'il lui fait. Le capital en tant que stock est durable, mais les éléments qui le composent doivent être incessamment rajeunis ou renouvelés.

L'une des conséquences de la guerre a été l'impossibilité d'entretenir le capital comme on faisait auparavant. Faute de main-d'œuvre ou de matériaux, ou bien par désir d'économie, on a dans bien des cas limité les réparations à l'indispensable. L'économie volontaire ou forcée, faite sur l'entretien du capital, avait pour effet d'accroître le revenu disponible et de donner à l'État la possibilité d'un plus large prélèvement, par l'impôt ou par l'emprunt, sur les ressources des citoyens. Mais par là aussi le capital s'amoindrissait, perdait de sa capacité productive et de sa valeur vénale. Dans la mesure où les choses se sont passées ainsi, il est vrai de dire que l'État en guerre a vécu sur le capital national;

3° Le procédé le plus efficace de prélèvement sur le capital national pour les besoins du temps de guerre a été la création, par l'État ou à la demande et pour les dépenses de l'État — ce dernier cas étant celui de la France — de moyens de paiement qui n'avaient pas pour contrepartie une création de richesses. C'est par ce procédé surtout que les États belligérants ont mis à contribution le capital national préexistant, et il est nécessaire de traiter ce point avec quelques développements.

*
* *

La *création de moyens de paiements* peut se faire de deux façons : ou par l'émission de billets à cours forcé ; ou par l'ouverture de crédits en banque sur lesquels des chèques seront tirés. En France, c'est le premier de ces deux procédés qui a été employé.

Entre le billet de banque qui est émis pour les besoins du commerce et des affaires et celui qui est émis pour que la banque puisse faire des avances à l'État, il y une différence essentielle. Le premier n'est que la représentation de valeurs réelles, d'affaires conclues, de produits et de marchandises mis en circulation; la somme des billets augmente et diminue avec le volume des affaires ; elle se règle quasi automatiquement sur les fluctuations de la richesse nationale. Les billets émis pour donner à l'État en guerre des moyens de paiement ne sont pas la représentation de richesses réelles. Il ne sont mis en circulation que pour que l'État puisse acheter des produits et services existants, et viennent s'ajouter à une somme de moyens de paiement qui suffisait aux besoins des affaires. La conséquence de telles émissions est une surabondance de moyens de paiement et la diminution de leur pouvoir d'achat. La valeur en produits et services de chacun des billets émis diminue, et cela d'autant plus qu'il en est émis davantage.

De la dépréciation des billets résulte la dépréciation des capitaux existants, en tant que ceux-ci consistent en un droit à une somme fixe exprimée en monnaie. Le créancier chirographaire ou hypothécaire d'une somme de 10.000 francs, le porteur d'une obligation de chemins de fer ou d'un titre de rente sur l'État, continuent à recevoir la même somme en francs, mais cette somme ne représente plus qu'un pouvoir d'achat égal à la moitié du pouvoir d'achat ancien si la valeur du franc en marchandises a diminué de moitié.

Les créanciers chirographaires ou hypothécaires d'une somme d'argent, les porteurs de valeurs à revenu fixe ne sont pas seuls frappés. Le salarié l'est aussi puisque son salaire ne lui confère plus qu'un pouvoir d'achat moindre ; à son égard la dépréciation du billet agit comme ferait un impôt sur le salaire. De même, le propriétaire d'une maison ou d'un domaine rural, créancier de loyers ou de fermages, reçoit, en valeur réelle, moins qu'auparavant. Mais pour le salarié, pour le propriétaire créancier de loyers ou de fermages, l'ajustement à la situation nouvelle créée par la dépréciation du billet se fait tôt ou tard, une fois que les contrats en cours sont expirés. Cet ajustement ne peut pas se faire pour les prêteurs d'une somme fixe en argent, et à leur égard la perte subie est définitive.

Ainsi la création, au profit de l'État, de moyens de paiement en surnombre a pour conséquence l'expropriation d'une partie des capitaux existants. Émettre des billets à cours forcé, c'est dégager et mobiliser de la richesse ancienne. Les choses se passent comme si l'État avait prélevé, sur les possesseurs de valeurs exprimées en une somme de monnaie invariable, une fraction de leur capital. C'est une sorte de conscription des fortunes, mais qui ne porte pas sur tous les détenteurs de la fortune et qui implique une extrême inégalité dans le sacrifice.

*
* *

La création, au profit de l'État, de moyens de paiement par l'émission de billets à cours forcé, détermine un circuit de papier qui va de l'État aux citoyens et revient des citoyens à l'État. L'État paie, avec les billets que la banque a fabriqués pour lui, les produits et les services dont il a besoin. Les billets rentrent dans les caisses publiques, soit pour le paiement des impôts, soit pour la souscription aux emprunts. A mesure que l'État lance dans la circulation des quantités croissantes de billets il obtient, par l'impôt ou par l'emprunt, des ressources croissantes. De cette constatation est née une formule qui a eu un assez grand succès : la guerre nourrit la guerre.

La guerre nourrit la guerre, il est clair que cette formule n'est vraie que d'une vérité superficielle et provisoire. Pour que la guerre pût nourrir la guerre, il faudrait qu'elle créât, au fur et à mesure, les richesses qu'elle consomme : non pas des richesses de papier seulement, mais des richesses réelles. Or, elle ne produit que des destructions. Ces amas de papier qui font, en quantités croissantes, le va-et-vient entre les caisses publiques et celles des particuliers, ne sont qu'une figuration de richesse, et leur afflux sans cesse grossi ne fait que masquer pour un temps l'appauvrissement de la nation. La guerre ne nourrit la guerre que si elle est menée sur le territoire ennemi et si elle y trouve toutes les richesses qu'elle a besoin de consommer.

En réalité les peuples belligérants, dans la guerre de 1914, ont partiellement consommé la substance de leur richesse antérieure. Ils ont tous subi une usure économique dont les effets se feront sentir longtemps encore.

ANNEXES

Il a paru utile de rassembler à la fin du volume les principales données relatives aux dépenses et aux recettes de la période envisagée, soit les années 1914-1919. La source de ces données est le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (Chambre des députés, douzième législature, doc. nº 4220).

Les données rassemblées ici sont les suivantes :

1º Dépenses des années 1914-1919. Ces dépenses sont divisées en : dépenses des services civils — charges militaires — charges de la dette publique — dépenses recouvrables en vertu des traités de paix — soldes débiteurs globaux des services spéciaux du Trésor ;

2º Ressources permanentes ou exceptionnelles des années 1914-1919, à l'exclusion des ressources d'emprunt ;

3º Excédent, par année, des dépenses sur les ressources, et somme de ces excédents pour la période 1914-1919 ;

4º Ressources d'emprunt créées de 1914 à 1919 ;

5º Remboursements nets effectués par le Trésor de 1914 à 1919, et non compris dans les dépenses budgétaires.

Le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923 fait observer que les chiffres présentés ne sauraient être considérés comme définitifs. A partir de 1916 ils sont, pour les dépenses, la simple addition des dotations ouvertes par les lois annuelles de finances et les lois de crédits supplémentaires ; pour les recettes, le total des recouvrements mensuellement constatés et tels, sauf quelques corrections, qu'ils ont été publiés au *Journal Officiel.* On peut affirmer, dit l'exposé des motifs du projet de loi, que les dépenses et les recettes effectives seront, les premières notablement inférieures, les secondes sensiblement supérieures, aux chiffres actuellement constatés.

ANNEXE I

Dépenses des années 1914-1919

1º Dépenses des services civils de 1914 a 1919 :

1914	2.005 millions de francs
1915	2.479 —
A reporter	4.484 millions de francs

Report	4.484	millions de francs
1916	2.817	—
1917	4.119	—
1918	5.443	—
1919	9.257	—
Total	26.120	millions de francs

2° Charges militaires de 1914 a 1919 :

1914	6.526	millions de francs
1915	14.712	—
1916	23.853	—
1917	28.662	—
1918	36.120	—
1919	18.185	—
Total	128.058	millions de francs

3° Charges de la dette publique de 1914 a 1919 :

1914	1.360	millions de francs
1915	1.818	—
1916	3.327	—
1917	4.816	—
1918	7.021	—
1919	7.903	—
Total	26.245	millions de francs

4° Dépenses recouvrables de 1914 a 1919 :

1914	372	millions de francs
1915	1.914	—
1916	2.947	—
1917	4.081	—
1918	5.952	—
1919	15.481	—
Total	30.747	millions de francs

5° Soldes débiteurs globaux des services spéciaux du trésor de 1914 a 1919 (1) :

1914	108	millions de francs
1915	1.197	—
A reporter	1.305	millions de francs

(1) Les chiffres donnés dans ce tableau ne traduisent pas toujours exactement la charge réellement assumée par la Trésorerie dans chacune des années considérées. Certains débits n'ont pas entraîné de décaissements effectifs du Trésor, notamment en ce qui concerne les avances aux gouvernements étrangers. De même certains crédits n'ont pas donné lieu à des encaissements effectifs. D'autre part de nombreux achats faits hors de France ont été payés par le Trésor sur des provisions constituées par lui à l'étranger ; la liquidation et la constatation comptable des recettes et des dépenses, pour les opérations faites à l'étranger, ont subi des retards considérables.

(Exposé des motifs du projet de loi relatif au budget général de l'exercice 1923, p. 33).

Report	1.305	millions de francs
1916	3.904	—
1917	2.983	—
1918	2.113	—
1919	3.387	—
Total	13.692	millions de francs

ANNEXE II

Ressources permanentes et ressources exceptionnelles (autres que celles provenant d'emprunts) réalisées de 1914 à 1919

1914			4.196	millions de francs
1915			4.130	—
1916			4.932	—
1917 :	Permanentes	5.977		
—	Exceptionnelles	209	6.186	—
1918 :	Permanentes	6.213		
—	Exceptionnelles	578	6.791	—
1919 :	Permanentes	9.707		
—	Exceptionnelles	1.879	11.586	—
Total			37.821	millions de francs

ANNEXE III

Excédent des dépenses

La somme des écarts annuels entre les ressources (permanentes ou exceptionnelles) autres que celles provenant d'emprunts, et les dépenses de toute nature auxquelles le Trésor a dû pourvoir, est exprimée dans les deux tableaux suivants.

Dans le premier tableau, les dépenses sont rangées en cinq catégories :

a) Dépenses des services civils ;
b) Charges militaires ;
c) Charges de la dette publique ;
d) Dépenses recouvrables en vertu des Traités de paix ;
e) Soldes débiteurs globaux des services spéciaux du Trésor.

Tableau A

1914 :

Dépenses :	*a*)	2.005	10.371	millions de francs
—	*b*)	6.526		
—	*c*)	1.360		
—	*d*)	372		
—	*e*)	108		
Ressources			4.196	—
Excédent des dépenses			6.175	millions de francs

1915 :

Dépenses :	*a*)	2.479	
—	*b*)	14.712	
—	*c*)	1.818	22.120 millions de francs
—	*d*)	1.914	
—	*e*)	1.197	
Ressources			4.130 —
Excédent des dépenses			17.990 millions de francs

1916 :

Dépenses :	*a*)	2.817	
—	*b*)	23.853	
—	*c*)	3.327	36.848 millions de francs
—	*d*)	2.947	
—	*e*)	3.904	
Ressources			4.932 —
Excédent des dépenses			31.916 millions de francs

1917 :

Dépenses :	*a*)	4.119	
—	*b*)	28.662	
—	*c*)	4.816	44.661 millions de francs
—	*d*)	4.081	
—	*e*)	2.983	
Ressources			6.186 —
Excédent des dépenses			38.475 millions de francs

1918 :

Dépenses :	*a*)	5.443	
—	*b*)	36.120	
—	*c*)	7.021	56.649 millions de francs
—	*d*)	5.952	
—	*e*)	2.113	
Ressources			6.791 —
Excédent des dépenses			49.858 millions de francs

1919 :

Dépenses :	*a*)	9.257	
—	*b*)	18.185	
—	*c*)	7.903	54.213 millions de francs
—	*d*)	15.481	
—	*e*)	3.387	
Ressources			11.586 —
Excédent des dépenses			42.627 millions de francs

Tableau B

Excédent des dépenses :

1914	6.175	millions de francs
1915	17.990	—
1916	31.916	—
1917	38.475	—
1918	49.858	—
1919	42.627	—
Total	187.401	millions de francs

ANNEXE IV

Tableau des ressources d'emprunt créées de 1914 a 1919

(*En millions de francs*)

A. *Emprunts intérieurs* :

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Emprunts perpétuels (1)		6.265	5.425	5.174	7.246	
Emprunts à terme	465					655
Bons et obligations (net)	1.858	10.487	12.955	13.054	16.611	25.454
Dépôts de fonds			53	360	436	1.544
Totaux	2.323	16.752	18.433	18.588	24.293	27.653

B. *Emprunts extérieurs* (2) :

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Amérique	51	1.845	1.624	7.532	5.388	9.267
Angleterre		814	6.968	3.997	1.594	1.759
Espagne			131	67	570	
Suisse				46	164	73
Pays Scandinaves		147	47	11		
Autres pays			30	232	979	249
Totaux	51	2.806	8.800	11.885	8.695	11.348

C. *Avances des banques d'émission*

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
	3.925	1.150	2.350	5.160	4.680	8.370

D. *Opérations pour faciliter le payement des dommages de guerre* :

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Emprunts du Crédit National						3.960
Totaux A-D	6.299	20.708	29.583	35.633	37.668	51.331
Total général 1914-19						181.222

(1) Produit net non compris les consolidations et conversions.
(2) Contrevaleur de change au cours moyen de l'année.

ANNEXE V

TABLEAU DES REMBOURSEMENTS NETS EFFECTUÉS PAR LA TRÉSORERIE DE 1914 A 1919 ET NON COMPRIS DANS LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

(En millions de francs)

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Bons et obligations du Trésor (type d'avant-guerre)		149				
Dépôts de fonds	42	68				
Emprunts extérieurs		185	347	512	442	2.676
TOTAUX	42	402	347	512	442	2.676

TOTAL GÉNÉRAL 1914-1919 .... 4.421

INDEX

B

C

D

I

J

K

L

M

N

O

U

V

TABLE DES MATIÈRES

PLAN D'ENSEMBLE

D'UNE

HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

I

LISTE DES DIRECTEURS ET DES COMITÉS DE DIRECTION

DIRECTEUR GÉNÉRAL : M. JAMES T. SHOTWELL
Membre de droit des Comités de direction

FRANCE

Comité de direction :

Président : M. Charles GIDE.
Membres : M. Arthur FONTAINE.
M. Henri HAUSER.
M. Charles RIST.

BELGIQUE

M. H. PIRENNE, *directeur.*

GRANDE-BRETAGNE.

Comité de direction :

Président : Sir William BEVERIDGE, K. C. B.
Membres : M. H. W. C. DAVIS, C. B. E.
M. Thomas JONES, LL. D.
M. J. M. KEYNES, C. B.
M. F. W. HIRST.
M. W. R. SCOTT, D. Phil.

ITALIE

Comité de direction :

Président : M. Luigi EINAUDI.
Membres : M. Pasquale JANNACCONE.
M. Umberto RICCI.

Allemagne

Comité de direction :

Président : M. Carl Melchior.
Membres : M. A. Mendelssohn-Bartholdy.
M. Hermann Bücher.
M. Carl Duisberg.
M. Max Sering.

Autriche

Comité de direction :

Président : M. Friedrich von Wieser.
Membres : M. Richard Riedl.
M. Richard Schüller.
M. Clemens von Pirquet.

Hongrie

M. Gustave Gratz, *directeur.*

Russie

Sir Paul Vinogradoff, *directeur de la Première Série.*

Pays-Bas

M. H. B. Greven, *directeur.*

Pays Scandinaves

Comité de direction :

Président : M. Harald Westergaard (Danemark).
Membre : M. Eli Heckscher (Suède).

Roumanie

M. David Mitrany, *directeur.*

II

LISTE DES MONOGRAPHIES

(Cette liste ne comprend que les monographies déjà parues et celles qui sont en préparation. Elle pourra être modifiée ou allongée selon les besoins. Les monographies se divisent en deux catégories principales : celles destinées à former un volume de 300 à 400 pages, et celles qui, ne comportant qu'une centaine de pages, pourront être ultérieurement réunies en un même volume avec d'autres traitant de sujets connexes. Les monographies déjà parues sont indiquées par un astérisque, celles qui ne traitent qu'une partie d'un sujet par un double astérisque.)

Série Française

* Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.

L'organisation gouvernementale française pendant la guerre :
- * Les Formes du gouvernement de guerre, par M. Pierre Renouvin ;
- * Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser ;
- Les Services administratifs pendant la guerre (leur histoire et leurs archives), par M. A. Boutillier du Retail ;
- L'Organisation de la République pour la Paix, par M. Henri Chardon.

* Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.

* L'Agriculture pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.

La Guerre et l'industrie française :
- * L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.
- L'Organisation des industries de guerre, par M. Albert Thomas ;
- * Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion ;
- Les Industries métallurgiques, par M. Robert Pinot ;
- Les Industries chimiques, par M. Eugène Mauclère ;
- Les Combustibles minéraux, par M. Henri de Peyerimhoff ;
- *Les Forces hydro-électriques, par M. Raoul Blanchard ;
- Les Bois d'œuvre pendant la guerre, par M. le général Chevalier ;
- Les Industries de l'aéronautique, par M. le colonel Paul Dhé.

La Guerre et le travail (3 volumes) :

Salaires, tarifs, conventions collectives, grèves, par MM. William Oualid et C. Picquenard ;
Placement et chômage, par M. A. Créhange ;
Le Syndicalisme durant la guerre, par M. Roger Picard ;
* La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. Nogaro et M. le lieutenant-colonel Weil ;
La Santé et le travail des femmes pendant la guerre, par M. Marcel Frois.

Effets économiques de la guerre dans les régions envahies.

L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre Boulin ;
Le Ravitaillement des régions envahies, par MM. Paul Collinet et Paul Stahl ;
Les Dommages de guerre pour la France, par MM. Edmond Michel et Prangey.

Réfugiés et prisonniers de guerre :

Les Réfugiés, par M. Pierre Caron ;
Les Prisonniers de guerre en France, par M. Georges Cahen-Salvador.

La Guerre et le commerce :

La France et la politique économique interalliée (2 volumes), par M. Étienne Clémentel ;
La Guerre et le commerce français. Étude générale, par M. Charles Rist.

La Guerre et la marine marchande française :

Transports par mer : la marine marchande, par M. Cangardel ;
Les Ports français pendant la guerre, par M. Georges Hersent.

La Guerre et les transports :

Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. Marcel Peschaud ;
* La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. Georges Pocard de Kerviler.

La Guerre et les finances françaises :

* Les Finances de guerre de la France, par M. Henri Truchy ;
Le Marché monétaire et financier français pendant la guerre, par M. Albert Aupetit.

Le Coût de la guerre pour la France :

* Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston Jèze ;
Le Coût de la guerre pour la France, par MM. Charles Gide et Gaston Jèze.

La Guerre et la vie sociale :

La Lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Charles Gide et Daudé-Bancel ;
Problème du logement et urbanisme, par M. Henri Sellier ;

La Population et les revenus en France pendant la guerre, par M. Michel Huber ;
* Le mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. Lucien March.

La Guerre et la santé publique :
La Défense de la santé publique pendant la guerre, par le Dr Léon Bernard ;
Les Mutilés, par MM. Cassin et de Ville-Chabrolle.

Études d'Histoire locale (2 volumes) :
Paris, par MM. Poëte, Henri Sellier et Bruggeman ;
* Lyon, par M. Édouard Herriot ;
Marseille, par M. Paul Masson ;
Rouen, par M. J. Levainville ;
* Bordeaux, par M. Paul Courteault ;
Bourges, par M. Claude-Joseph Gignoux ;
* Tours, par MM. Michel Lhéritier et Camille Chautemps ;
L'Alsace et la Lorraine, par M. Georges Delahache.

La Guerre et les colonies françaises :
L'Afrique du Nord, par M. Augustin Bernard ;
Les Colonies françaises pendant la guerre, par M. Arthur Girault.

Série Belge

La Belgique et la guerre mondiale, par M. H. Pirenne.
La Déportation et le travail forcé des ouvriers et de la population civile (1915-1918), par M. Fernand Passelecq.
* Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.
* La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et M. Vauthier.
Le Secours-Chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Ernest Mahaim.
La Destruction de l'industrie belge par les Allemands, par le comte Ch. de Kerchove.
La Politique économique du gouvernement belge pendant la guerre, par M. F. G. van Langenhove.

Série Britannique

* Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.
* Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.
* Manuel de l'administration des archives, par M. Hilary Jenkinson.
Le Gouvernement de guerre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, considéré spécialement au point de vue économique, par M. W. G. S. Adams, C. B.

* Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith. D. C. L.
* Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. Lloyd.
Rationnement et ravitaillement, par Sir William Beveridge, K. C. B. et Sir Edward C. K. Gonner, K. B. E.
* Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.
Les Impôts et les bénéfices de guerre, par Sir Josiah C. Stamp. K. B. E.
Les Impôts.
Les Bénéfices de guerre et leur répartition.

La Guerre et les assurances. Série d'études :

Assurances sur la vie, par M. S. G. Warner.
Assurances-incendie, par MM. A. E. Sich et S. Preston.
Assurances maritimes, par Sir Norman Hill.
Sociétés de Secours mutuels et assurances sur la santé, par Sir Alfred Watson.
Le Mouvement national pour l'épargne, par Sir William Schooling.
Assurances contre le chômage, par Sir William Beveridge.

Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre, par M. C. Ernest Fayle.
* Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.
* L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.
L'Industrie britannique du fer et de l'acier pendant la guerre, par M. W. T. Layton, C. H., C. B. E.

Les Effets de la guerre sur les industries textiles britanniques :

Le Commerce de la laine pendant la guerre, par M. E. F. Hitchcock.
** La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

*Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton, K. B. E.

Les Trade-Unions et la guerre, par M. G. D. H. Cole :

**Le Trade-Unionisme et les munitions.
**La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon.
**Les Organisations ouvrières par ateliers.

*L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe, C. B. E.

Effets de la guerre sur la santé publique :

La Santé de la population civile pendant la guerre, par M. A. W. J. Macfadden, C. B.
La Santé des soldats démobilisés, par M. E. Cunyngham Brown, C. B. E.

*La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

L'Écosse rurale pendant la guerre : série d'études sous la direction de M. W. R. Scott :

Pêcheries écossaises, par M. D. T. Jones ;
Agriculture écossaise, par M. H. M. Conacher ;
Le Travailleur agricole, par M. Duncan ;

La Réforme agraire, par M. W. R. Scott ;
Appendice sur le Jute, par M. J. P. Day.

Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. F. W. Hirst et J. E. Allen.

Le Pays de Galles et la guerre, par M. T. Jones.

Manuels pour l'étude de l'économie de guerre :
Dictionnaire des organisations officielles du temps de guerre, par M. N. B. Dearle.
Chronique économique de la guerre, par M. N. B. Dearle.

Études d'Histoire sociale britannique pendant la guerre mondiale (en préparation).

Le Coût de la guerre pour la Grande-Bretagne (en préparation).

Série Italienne

Bibliographie économique et sociale de la guerre, par M. Vincenzo Porri, avec une introduction sur les archives de la guerre, par M. Eugenio Casanova.

La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'Stefani.

La Production agricole en Italie (1914-1919), par M. Umberto Ricci.

Les Classes agricoles en Italie pendant la guerre, par M. Arrigo Serpieri.

Alimentation et rationnement, par M. Riccardo Bachi, et Alimentation de l'armée italienne, par M. Gaetano Zingali.

Les Finances de guerre, par M. Luigi Epinaudi.

Le Coût de la guerre pour l'Italie, par M. Luigi Einaudi.

De l'inflation en Italie et de ses répercussions sur les prix, les revenus et les changes étrangers, par M. Pasquale Jannaccone.

*Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.

Le Peuple italien pendant et après la guerre : étude sociale, par M. Gioacchino Volpe.

* Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série Allemande

Aperçu bibliographique de la littérature allemande relative à l'histoire économique et sociale de la guerre, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy et M. E. Rosenbaum, avec une section sur les archives impériales, par M. le comte Musebeck.

Effets de la guerre sur le gouvernement et la constitution de l'Allemagne :
a) Le Gouvernement de guerre de l'Allemagne, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy ;
b) L'Administration politique des territoires occupés, par MM. von Gayl, W. von Kries et L. F. von Kohler.

Effets de la guerre sur la morale et la religion :
a) Les Effets de la guerre sur la morale, par M. O. Baumgarten.
b) Les Effets de la guerre sur la religion, par MM. Erich Foerster et Arnold Rademacher.

c) Les Effets de la guerre sur la jeunesse, par M. Wilhelm Flitner.
d) La Guerre et le crime, par M. Moritz Liepmann.

Effets de la guerre sur la population, le revenu et le niveau de la vie en Allemagne :
a) Les Effets de la guerre sur la population, par M. R. Meerwarth.
b) Les Effets de la guerre sur les revenus, par M. A. Gunther.

Les Effets généraux de la guerre sur la production, par M. Max Sering.

La Guerre et le contrôle gouvernemental :
a) Le Contrôle de l'État et sa liquidation, par M. H. Göppert.
b) L'Approvisionnement des matières premières et le contrôle du gouvernement, par M. A. Kœth.
c) La Coopération économique avec les alliés de l'Allemagne et l'organisation du ravitaillement, par M. W. Frisch.
d) L'Utilisation économique des territoires envahis :
La Belgique et la France du Nord, par M. Jahn.
La Roumanie et l'Ukraine, par M. Mann.
La Pologne et la région baltique, par MM. W. von Kries et von Gayl.

Les Effets de la guerre sur le commerce allemand, par M. K. Wiedenfeld

Les Effets de la guerre sur la navigation et les chemins de fer :
a) La Guerre et la flotte allemande, par M. E. Rosenbaum.
b) La Guerre et les chemins de fer (en préparation).

L'Influence de la guerre sur l'industrie allemande, par M. Hermann Bücher.

La Guerre et les syndicats ouvriers allemands, par MM. Paul Umbreit, Adam Stegerwald, Antoine Erkelenz et Gustave Bauer.

L'Histoire sociale des classes ouvrières pendant et après la guerre.
a) La Guerre et l'ouvrier allemand, par M. David.
b) La Guerre et les salaires, par M. Waldemar Zimmermann.

L'Alimentation et l'agriculture :
a) La Guerre et la population agricole, par M. Max Sering.
b) L'Approvisionnement alimentaire du temps de guerre, par M. Ar. Skalweit.
c) La Statistique alimentaire du temps de guerre, par M. Ernest Wagemann.
d) L'Influence de la guerre sur la production agricole, par M. Friedrich Aereboe.

Effets de la guerre sur les finances allemandes :
a) Effets de la guerre sur la circulation monétaire et les banques (en préparation.)
b) Les Finances allemandes pendant la guerre, par M. Walter Lotz.

Série Autrichienne et Hongroise

Autriche-Hongrie :

*Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.

*Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre Popovics.

Histoire économique militaire ; série d'études écrites sous la direction du professeur von Wieser, du général Krauss, du général Hoën et du colonel Glaise-Horstenau. Le Recrutement, etc., par le colonel Klose ; Munitions et ravitaillement, par le colonel Pflug ; Les Transports sous le contrôle militaire, par le colonel Ratzenhofer ; (autres volumes en préparation).

L'Utilisation économique des territoires occupés : Serbie, Monténégro, Albanie, par le général Kerchnawe ; l'Italie du Nord, par le général Leidl ; l'Ukraine, par le général Krauss ; la Roumanie, par M. Félix Sobotka ; la Pologne, par le général Mitzka.

« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par MM. Gratz et Schüller.

La Ruine et le démembrement de la monarchie des Habsbourg, par M. Friedrich von Wieser, avec une section sur la rupture de l'Union économique entre l'Autriche et la Hongrie, par M. Richard Schüller.

Empire d'Autriche :

Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph Redlich.

Réglementation de l'industrie en Autriche pendant la guerre, par M. Richard Riedl.

Le Contrôle de l'alimentation et de l'agriculture en Autriche pendant la guerre, par M. H. Löwenfeld-Russ.

*Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.

Les Chemins de fer autrichiens pendant la guerre (contrôle civil), par M. von Enderes.

*Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.

Effets de la guerre sur la morale et la religion, par le chancelier Seipel.

La Guerre et le crime en Autriche, par M. Franz Exner.

Le Coût de la guerre en Autriche, par M. Hornik.

Royaume de Hongrie :

Histoire générale de l'économie de guerre en Hongrie, par M. Gustave Gratz.

Les Effets de la guerre sur l'administration gouvernementale et sur l'esprit public en Hongrie, par le comte Albert Apponyi.

Histoire de l'industrie hongroise pendant la guerre, par le baron Joseph Szterényi.

Histoire du commerce hongrois pendant la guerre, par M. Alexandre Matlekovits.

Histoire des finances hongroises pendant la guerre, par M. John Teleszky.

L'Agriculture en Hongrie, par M. Mutschenbacher, et le Contrôle alimentaire, par M. Jean Bud.

La Vie sociale en Hongrie pendant la guerre, par M. Desider Pap.

La Santé publique et la Guerre en Autriche-Hongrie :

Exposé général de la santé publique en Autriche-Hongrie, par le docteur von Pirquet.
Études sur la santé publique en Autriche pendant la guerre, par les docteurs Helly, Kirchenberger, Steiner, Raschofsky, Kassowitz, Breitner, von Bokay, Schacherl, Hockauf, Finger, Kyrle, Elias, Economo, Muller-Deham, Nobel, Wagner, Edelman et Mayerhofer, avec une introduction par le docteur von Pirquet.

Première Série Russe

(*Jusqu'à la Révolution bolchéviste.*)

Effets de la guerre sur le gouvernement et les finances nationales en Russie :
Les Effets de la guerre sur le gouvernement central en Russie, par M. Paul P. Gronsky.
Les Finances de l'État en Russie pendant la guerre, par M. Alexandre M. Michelson.
La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre, par M. Michel V. Bernadsky.
Le Crédit d'État en Russie pendant la guerre, par M. Paul N. Apostol.
Les Municipalités et les Zemstvos pendant la guerre :
Les Effets de la guerre sur les municipalités russes et l'Union nationale des villes, par M. N. I. Astroff.
Les « Zemstvos » en temps de paix et en temps de guerre, par le prince George E. Lvoff.
Les « Zemstvos », par le prince Vladimir A. Obolensky.
L'Union nationale des « Zemstvos » et la « Zemgor » (Fédération de l'Union des Zemstvos et de l'Union des Villes), par M. Serge P. Turin.
La Guerre et la psychologie des membres des « Zemstvos », par Isaac V. Shklovsky.
L'Armée russe dans la guerre mondiale, étude d'histoire sociale, par le général Nicolas N. Golovine.
L'Economie rurale en Russie et la guerre, par MM. Alexis Anziferoff, Alexandre Bilimovitch et M. O. Batcheff.
Les Effets de la guerre sur la propriété foncière et la réforme agraire, par MM. V. A. Kossinsky et Alexandre D. Bilimovitch.
Le Problème du ravitaillement en denrées alimentaires de la Russie pendant la guerre, par M. Pierre B. Struvé, de l'Académie des Sciences de Russie.
Effets de la guerre sur le mouvement coopératif en Russie :
Le Crédit coopératif et la coopération agricole en Russie et la guerre, par M. Alexis N. Anziferoff.
Le Contrôle de l'industrie par l'État en Russie pendant la guerre, par M. Simon O. Zagorsky.

Les Effets de la guerre sur quelques industries :
a) Les Mines de charbon, par M. Boris N. Sokoloff.
b) L'Industrie chimique, par M. Mark A. Landau.
c) L'Industrie du lin et de la laine, par M. Serge N. Tretiakoff.

Les Effets de la guerre sur les questions ouvrières :
a) Les Salaires, par Mlle Anna G. Eisenstadt.
b) Les Modifications survenues dans la composition des classes ouvrières, par Vladimir T. Braithwaite.

Le Commerce russe durant la guerre, par M. Paul A. Bouryshkine.

La Russie et la guerre économique, par le baron Boris E. Noldé.

Les Transports en Russie pendant la guerre, par M. Michel B. Braikevitch.

Les Institutions universitaires russes pendant la guerre, par M. Paul J. Novgorodzoff.

L'Enseignement primaire et l'enseignement secondaire en Russie durant la guerre, par M. Dimitry M. Odinez.

L'Histoire sociale de l'Ukraine pendant la guerre, par M. Nicolas M. Mogilansky.

Statistique de la vie publique en Russie pendant la guerre, par M. S. S. Kohn.

La Russie et la guerre mondiale (synthèse historique), par Sir Paul Vinogradoff.

Série Hollandaise

Effets économiques et sociaux de la guerre dans les Pays-Bas :
L'Effet de la guerre sur le ravitaillement, par M. F. E. Posthuma.
L'Industrie hollandaise, par M. C. P. Zaalberg.
Le Commerce et la navigation hollandais, par M. E. P. de Monchy.
Prix, salaires et coût de la vie, par M. H. W. Methorst.
Banques et circulation, par MM. Vissering et J. Westerman Holstyn.
Les Colonies hollandaises, 1914-1922, par M. M. J. H. Carpentier Alting et de Cock-Buning.

**Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der Flier.

Les Finances de guerre dans les Pays-Bas, de 1918 à 1922. Le Coût de la guerre, par M. H. W. C. Bordewyk.

Les Effets de la guerre sur le problème du logement, 1914-1922, par M. H. J. Romeyn.

Série Scandinave

Les Effets de la guerre en Suède, série de monographies :
a) La Vie et le travail du peuple suédois. Introduction générale, par M. Eli F. Heckscher.
b) L'Agriculture suédoise et l'approvisionnement alimentaire, par M. Carl Mannerfelt.
c) L'Industrie suédoise, par M. Olaf Edstrom.
d) Les Classes ouvrières, par M. Otto Jarte.

Effets de la guerre sur les finances et le commerce suédois :
 a) La Circulation et les finances, par M. Eli F. Heckscher.
 b) Le Commerce suédois, par M. Kurt Bergendal.
La Norvège et la guerre mondiale, par M. Wilhelm Keilhau.
Les Effets économiques de la guerre sur le Danemark, par M. Einar Cohn, avec une étude sur l'Islande, par M. Thorstein Thorsteinsson.

Série Tchécoslovaque

*Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.
Les Effets de la guerre sur le peuple tchécoslovaque. Volume d'études rédigées sous la direction du président Masarik.

Série Yougo-Slave

Situation économique de la Serbie avant la guerre, par M. Velimir Bajkitch.
La Serbie pendant la première année de la guerre, par M. Velimir Bajkitch.
Effets de la guerre, série d'études (en préparation).

Série Roumaine

La Révolution agraire en Roumanie et dans le Sud-Est de l'Europe, par M. D. Mitrany.
Conséquences économiques de la guerre en Roumanie :
 Les Effets de l'occupation ennemie en Roumanie, par M. G. Antipa.
 Les Effets de la guerre sur la santé publique en Roumanie, par M. J. Cantacuzène.
 Les Effets de la guerre sur la vie économique roumaine (volume en préparation).

III

LISTE DES MONOGRAPHIES PUBLIÉES ET DES ÉDITEURS

(La publication des Monographies est faite sous la direction générale de la *Yale University Press*, avec le concours d'éditeurs, dans les différents pays. Chacun des volumes se trouve donc ainsi non seulement à la *Yale University Press*, mais dans tous les pays, chez les éditeurs de l'*Histoire économique et sociale de la guerre.*)

Les ouvrages suivants ont paru ou vont paraître prochainement :

Série autrichienne et hongroise
(*en allemand*)

Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.

Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre von Popovics.

Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.

Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.

Série belge
(*en français*)

La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et M. Vauthier.

Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.

Série anglaise
(*en anglais*)

Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.

Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith.

Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.

Manuel de l'administration des Archives, par M. Hilary Jenkinson.

La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.

Archives britanniques de paix et de guerre par M. Hubert Hall.

L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe. C. B. E.
L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.
Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton, K. B. E.
Les Organisations ouvrières par ateliers, par M. G. D. H. Cole.
Le Trade-Unionisme et les Munitions, par M. G. D. H. Cole.
La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon, par M. G. D. H. Cole.
Mécanisme de certains contrôles de l'État, par M. E. M. H. Lloyd.
La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

Série italienne
(en italien)

Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.
Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série tchécosclovaque
(en anglais)

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Série hollandaise
(en anglais)

Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der Flier.

Série française
(en français)

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.
Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser.
L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.
Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion.
Les Forces hydro-électriques pendant la guerre, par M. Raoul Blanchard.
Lyon pendant la guerre, par M. Édouard Herriot.
L'Agriculture française pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.
Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.
La Vie économique à Bordeaux pendant la guerre, par M. P. Courteault.
Les Formes du gouvernement de guerre, par M. P. Renouvin.

Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. L. March.

Tours et la Guerre. Étude économique et sociale, par MM. Michel Lhéritier et C. Chautemps.

La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. Nogaro et M. le lieutenant-colonel Weil.

La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. G. Pocard de Kerviler

Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston Jèze.

Les Finances de guerre de la France, par M. H. Truchy.

*
* *

Les éditeurs et les dépositaires de ces volumes sont les suivants :

Amérique : *Yale University Press*, New-Haven (Connecticut).

Autriche-Hongrie : *Holder-Pichler-Tempsky, A. G.*, Vienne (Autriche).

France : *Les Presses Universitaires de France*, 49, Boulevard St-Michel, Paris (France).

Allemagne : *Deutsche Verlags-Anstalt*, Berlin et Stuttgart.

Grande-Bretagne : *Oxford University Press Amen House*, Warwick Square, Londres, E. C. 4.

Italie : *Casa Editrice Laterza*, Bari (Italie).

Toute personne qui désirerait avoir des renseignements sur les volumes parus ou à paraître doit s'adresser à l'éditeur de son pays.

Imp. des *Presses Universitaires de France*, Paris. — 1926. — 0312.

Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ECONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France *(Président)*.
ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.
HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire national des Arts et Métiers.
CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit.

(Voir à la fin de ce volume la composition des Comités étrangers et la liste des monographies se rapportant à chaque pays.)

LA GUERRE ET LA VIE SOCIALE

DE LA LUTTE CONTRE LA CHERTÉ PAR LES ORGANISATIONS PRIVÉES

PAR

Charles GIDE et **DAUDÉ-BANCEL**
Professeur au Collège de France
Membre du Conseil supérieur de la Coopération

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U. S. A.

PRÉFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons, il ne pouvait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé, à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant toute la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économique qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité grandissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter des pertes sans cesses accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les

problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critériums et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble, constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ses aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. En dehors même de cette difficulté, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient pour la plupart mobilisés et par conséquent hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles dans chaque nation non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécialistes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la guerre finie, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença dans l'été et l'automne de 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études préliminaires ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement la conférence ne pouvait établir *à priori* aucun programme d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de la guerre. Pour cela il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopé-

ration internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays constituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Editorial Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou hommes d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et à ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux Gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux, quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps, il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour des documents. Et si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au delà, car une fois certains documents catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indis-

pensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnels, appuyés d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui, au cours de la guerre, ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source autorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de « déflation » au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existants comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide : il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité. On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages

parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistrent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais d'autre part elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci, on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est impossible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part des responsabilités des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans chaque pays, qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront formulées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable : d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

* * *

La lecture de la présente monographie devrait logiquement être précédée par celle de M. L. March sur *Le mouvement des prix et des sa-*

laires durant la guerre, car c'est ce phénomène de la hausse des prix et du coût de la vie qui, à raison des souffrances qu'il a infligées à la masse de la population, a déterminé l'organisation de la lutte contre la cherté.

Cette lutte contre la cherté s'est manifestée sous deux formes différentes :

1° Par l'action des pouvoirs publics — État ou municipalités — qui fait l'objet de la monographie de M. Pierre Pinot sur *Le contrôle du ravitaillement de la population civile* ;

2° Par l'action des initiatives privées — sociétés coopératives de consommation, ligues d'économies, etc. — qui font l'objet de la présente monographie.

Ce second mode d'action ne fait appel qu'aux bonnes volontés et n'a recours qu'à la persuasion, tandis que le mode précédent agit par voie administrative et généralement par la contrainte.

Son efficacité n'a pas été bien grande — du moins en France où l'organisation des coopératives est bien moins avancée qu'en Angleterre ou en Allemagne — et c'est pourquoi cette monographie est très courte. Il eût été facile à aux auteurs de l'étendre beaucoup en faisant un exposé général du mouvement coopératif, mais c'eût été sortir du cadre qui avait été tracé et donner une impression exagérée du rôle joué par ces organisations durant la guerre.

James T. Shotwell.

AVANT-PROPOS

Pour les gouvernements de tous les pays belligérants, il n'y a pas eu de plus grand souci — après celui de gagner la guerre, bien entendu — que celui d'éviter la cherté. Ce souci s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre se prolongeait. Au début on croyait — et les économistes les plus autorisés comme Paul Leroy-Beaulieu en France, confirmaient cette opinion que la guerre ne pourrait pas durer plus de quelques mois, faute d'argent, faute d'approvisionnement et faute de pouvoir maintenir la production. Il s'agissait d'obtenir de la population civile une courte patience, mais au fur et à mesure que les mois puis les années passaient, on craignait que la nation ne se lassât et ce sentiment a été exprimé par un dessinateur dans un mot resté célèbre. Le dessin représentait un soldat disant à un autre : « Pourvu qu'ils tiennent ! — Qui donc ? — Les civils » ! — Ils ont tenu quatre ans et trois mois, mais pour les soutenir le gouvernement dut faire de gros sacrifices qui ont augmenté considérablement les dépenses de la guerre, et qui avaient pour but surtout de lutter désespérément contre la hausse des prix.

Nous n'avons pas à exposer dans cette étude les causes de la hausse des prix, ni ses étapes successives : cette grave question fut l'objet d'une monographie spéciale (1). Rappelons seulement que cette hausse a passé par les étapes successives exprimées par les nombres-indices que voici :

Juillet 1914	100
— 1915	123
— 1916	142
— 1917	184
— 1918	245
— 1919	290
— 1920	506

On voit que la hausse a poursuivi sa marche ascensionnelle après la guerre, contrairement aux prévisions, et a atteint son apogée en 1920. Après quoi, il y a eu d'abord baisse, puis les prix ont remonté lentement

(1) Lucien March, *Le mouvement des prix et des salaires pendant la guerre, en France.*

au niveau de 1920 et aujourd'hui le dépassent de beaucoup, en France du moins (1). Mais nous devons nous en tenir à la période de la guerre.

Nous n'avons pas non plus à exposer ici les moyens que l'État et les municipalités ont employé pour lutter contre la cherté. Ceci fait l'objet d'une autre monographie (2). La tâche qui nous est dévolue est beaucoup plus restreinte. A côté de la lutte administrative organisée par les pouvoirs publics, il y en a une autre plus modeste qui a coopéré avec la première et, dans une certaine mesure, y a suppléé — un peu comme des francs tireurs à côté de l'armée régulière. Les consommateurs groupés en sociétés de consommation, en groupes d'achat, en ligues de consommateurs, en ligues d'économies, ont essayé de leur côté de réagir contre la hausse des prix. Ce sont ces efforts, dus à l'initiative privée, que nous avons à exposer ici. Ils n'ont pas été très considérables, du moins en France, et nous ne chercherons pas à les grossir. Notre étude sera courte, mais pourtant il serait injuste de ne pas leur réserver une petite place dans l'histoire économique de la guerre.

(1) Au jour où cette monographie s'imprime, le nombre indice (juin 1926) est 544. Il s'agit ici du prix de détail. Le nombre indice des prix de gros est toujours notablement en avance, dans la hausse, sur les prix de détail : mais ce sont ceux-ci seuls qui touchent directement le consommateur.

Ces chiffres sont ceux publiés mensuellement dans le *Bulletin de la Statistique générale de la France*.

(2) Pierre Pinot, *Le Contrôle du ravitaillement de la population civile.*

CHAPITRE PREMIER

Les Coopératives de consommation

Lorsque la guerre éclata ce fut en France, comme ailleurs, l'affolement général des ménagères. Elles se précipitèrent chez leurs fournisseurs pour constituer des stocks, au risque de vider les magasins des denrées nécessaires à la vie. L'affluence était telle qu'il fallut que la police établît un service d'ordre à l'entrée des magasins. Ce fut une thésaurisation en nature, pareille à celle qui sévit en même temps sur la monnaie métallique d'abord, puis sur celle de papier.

Mais, heureusement, les administrateurs non mobilisés des coopératives ne participèrent pas à cette panique et s'efforcèrent de l'enrayer, d'abord en donnant de bons conseils aux sociétaires et en les mettant en garde contre l'accaparement individuel, qui aurait eu pour effet d'épuiser les stocks des coopératives ; puis, même en ayant recours à une limitation des quantités livrées à chaque membre, à un rationnement, ce qui eut pour effet de conserver pour un délai plus long les marchandises en magasin et, canalisant la demande, de freiner la hausse des prix.

Dès les premiers jours (août 1914) après la déclaration de guerre, des individus peu recommandables, soudoyés par les concurrents de la maison Maggi, la grande maison de vente de lait et produits annexes, à Paris, démolirent et même pillèrent de nombreuses boutiques de cette firme, sous prétexte que cette firme était allemande. En fait, elle est suisse. Le premier résultat de ces actes de vandalisme fut la hausse immédiate du prix du lait et du beurre. Courageusement l'*Union des coopérateurs* de la région parisienne intervint et prit sous son patronage, sous son pavillon, peut-on dire, les magasins Maggi; aussitôt l'exploitation des boutiques reprit sous cette forme (1) et le prix du lait et du beurre redevint normal chez tous les détaillants de ces denrées de première nécessité.

Le secrétariat de la *Fédération Nationale des Coopératives de consommation* envoya, le 25 août 1914, à toutes les coopératives de France une circulaire dont nous extrayons les passages essentiels :

---

(1) Ce contrat entre les coopératives et la maison Maggi a subsisté après la guerre, l'*Union des coopérateurs parisiens* touchant un quart de centime par litre de lait vendu.

Nous recommandons aux Coopératives qui doivent acheter au comptant, de vendre elles-mêmes au comptant. Elles s'attacheront surtout à se procurer des aliments de première nécessité : farineux, céréales, lait (par un accord avec les agriculteurs), produits sucrés. Elles accepteront en paiement de toutes marchandises les bons des œuvres d'assistance et de bienfaisance publiques et privées. Elles pèseront sur les pouvoirs publics pour que les marchandises venant de l'étranger ou des colonies pénètrent en France dans les meilleures conditions, pour que l'on active la reprise des travaux publics, de manière que les travailleurs souffrent le moins possible du chômage. Elles interviendront efficacement en imitant les Coopératives de la région parisienne qui, pour éviter les fâcheux effets de la guerre et du chômage, ont établi des soupes communistes, dans lesquelles, en échange de 20 centimes, tout consommateur a droit à un repas.

Pour alimenter ces soupes communistes la Commission du Secours national, dont le siège est rue Cassette, 21, à Paris, peut intervenir pécuniairement dans la mesure de ses ressources. Les secrétaires pourront éventuellement promouvoir des comités locaux de soupes communistes dans lesquelles les plus pauvres des consommateurs seront sustentés. Après la guerre, ceux-ci pourront témoigner de leur reconnaissance en adhérant aux Coopératives de consommation instigatrices des soupes communistes.

Pendant la guerre, les coopérateurs donneront à la population l'exemple de l'action coordonnée, de la discipline volontairement consentie et d'une sollicitude éclairée et agissante en faveur de leurs concitoyens et surtout des plus pauvres. Ils conseilleront dans leur entourage immédiat, en prévision d'une guerre longue et pénible, de conserver et de faire sécher le plus possible de légumes et de fruits, de fabriquer le plus possible de conserves de légumes, confitures, marmelades et gelées de fruits : de veiller soigneusement à l'ensemencement méthodique et régulier des terres et des jardins.

Les « soupes communistes », auxquelles il est fait allusion plus haut, n'avaient rien de politique. C'étaient plutôt des soupes populaires, préparées et mangées en commun, comme on le fait habituellement en cas de grèves. A tour de rôle, les intéressés fournissent la main-d'œuvre pour le transport des denrées, leur triage, leur épluchage, etc. Les soupes communistes ont rendu de très grands services aux populations pauvres jusqu'au jour où l'État a alloué des indemnités aux familles des mobilisés.

S'inspirant de cette pensée charitable, d'autres organisations ont établi, au cours de la guerre, des cuisines populaires à l'usage des intellectuels, des petits retraités ou rentiers, victimes directes ou indirectes du grand conflit. D'autres organisations ont établi aussi des réfectoires munis de réchauds dans lesquels des ouvrières ou des ouvriers pauvres pouvaient réchauffer leurs repas et les consommer sur place, gratuitement ou en échange d'une faible indemnité.

A la suite des gaspillages de la viande aux armées, soit sur le front, soit même à l'intérieur, ainsi que de l'envahissement des départements du Nord et de l'Est, qui sont de gros producteurs de bétail, le problème

de la viande se posa à partir de la fin de 1914, avec une grande acuité. Le prix de la viande monta beaucoup. Il était indiqué alors de songer à la viande frigorifiée dont l'Angleterre faisait un si large et si heureux emploi, mais que les protectionnistes français avaient réussi à boycotter sous de faux prétextes de salubrité publique.

Le gouvernement s'y décida pourtant, mais la marine française n'étant pas outillée pour cette exportation, il dut l'acheter en Angleterre, et d'abord seulement pour l'armée. Le soldat n'appréciait pas beaucoup « le frigo », comme on l'appela dans la langue populaire : il est vrai que, voyageant dans de mauvaises conditions, exposé à la chaleur et aux souillures des poussières et des mouches, il était souvent peu appétissant et en outre mal préparé.

La viande frigorifiée n'eut pas beaucoup plus de succès auprès de la population civile. D'autant moins que les bouchers parisiens, chargés de la vente au public, eux aussi, s'attachèrent à saboter le frigo. Pourquoi ? Par routine, d'abord, et puis parce qu'ils devaient la vendre à un prix tarifé par l'Intendance militaire qui la leur fournissait. Or, un tel procédé de vente contrôlée leur paraissait être un très fâcheux exemple. Aussi s'efforcèrent-ils de discréditer cette viande auprès de leurs clients, et même, pour mieux y arriver, livraient-ils parfois, comme frigo, de la viande de toute dernière qualité.

Pour vaincre cette mauvaise volonté des marchands et cette routine des consommateurs, la Fédération Coopérative offrit aux pouvoirs publics (12 août 1915) la collaboration des coopératives pour la vente de cette viande sans bénéfice. Grâce à l'heureuse intervention de M. Fiancette, membre du Conseil municipal de Paris, et de M. H. Sellier, membre du Conseil général de la Seine, l'*Union des Coopératives*, coopérative des coopératives, fut chargée de vendre au public le frigo. On ouvrit 64 boutiques dans des locaux fournis par la Ville de Paris et elle réussit à réconcilier la population parisienne avec cet aliment. Néanmoins, dans ces dernières années, cette vente a été de nouveau abandonnée parce que la hausse des changes a rendu les viandes frigorifiques d'outre-mer aussi chères que la viande du bétail national.

Cette coopérative ouvrit aussi, avec la collaboration du Fonds coopératif des Usines de guerre et des industries de la région, des restaurants et des succursales pour la vente de l'épicerie à des prix raisonnables. Son intervention fut tellement appréciée dans les sphères administratives du Conseil municipal de Paris qu'il la chargea de distribuer « au mieux » des pommes de terre, des légumes secs et du charbon aux réfugiés du Nord et de l'Est, aux allocataires et aux assistés.

Le jour où les coopératives ont collaboré avec les pouvoirs publics, elles sont devenues *ipso facto* une sorte de service public, de même que les

Compagnies de chemins de fer ou de navigation qui sont subventionnées et contrôlées par les pouvoirs publics.

Les coopératives ont soutenu aussi les pouvoirs publics dans leur lutte contre la cherté, d'abord en observant elles-mêmes scrupuleusement, dans leurs opérations, les règlements que les marchands ne se faisaient pas faute de tourner ; et aussi en fournissant à l'administration des renseignements utiles quand il s'agissait de déterminer les prix normaux. Dans nombre de cas c'est le prix de vente des coopératives qui a été considéré comme prix normal et qui est devenu le tarif officiel.

En 1918, un certain nombre de denrées « libres » durent être « contingentées ». Le ministère du ravitaillement assigna ce rôle d'organismes naturels de répartition, pour les denrées contingentées, aux municipalités et aux départements. Mais, la plupart des maires et des préfets furent incapables de répartir eux-mêmes ces denrées et confièrent, dans bien des cas, le soin de répartir ces denrées à des syndicats de commerçants de gros : ceux-ci parfois, effectuèrent des majorations convenables mais, en d'autres cas, firent des prélèvements abusifs. Un de ces syndicats d'épiciers de gros prélevait 18 pour 100 de la valeur des marchandises, simplement pour les expédier de la gare du chef-lieu du département aux coopératives et aux épiciers détaillants. Quant aux coopératives et épiciers détaillants ceux-ci ne devaient majorer ces mêmes marchandises que de 8 pour 100.

La préfecture de la Somme, de son côté, chargea de cette répartition, un coopérateur éprouvé et tout le monde, même les épiciers du département, fut satisfait de sa correcte et loyale intervention.

Pendant toute la durée de la guerre, la Fédération Nationale des coopératives françaises de consommation travailla pour obtenir l'institution en France, d'Offices publics d'approvisionnement qui auraient contrôlé le marché des denrées essentielles, provoqué la création des coopératives d'alimentation, encouragé ces sociétés et soutenu l'action des pouvoirs publics contre la cherté de la vie.

L'exposé en ce sens de M. Albert Thomas, aujourd'hui directeur du Bureau International du Travail, alors député de la Seine, impressionna fort les parlementaires français ; malheureusement, son projet ne fut pas voté, pas plus durant la guerre qu'au cours de la crise de la cherté de la vie consécutive à la guerre. Et pourtant, après la guerre, la cherté de la vie devint si agressive que le gouvernement dut envisager l'octroi de facilités aux coopératives pour les aider à créer des meuneries-boulangeries coopératives, des abattoirs coopératifs, des fabriques coopératives de conserves, des boutiques spéciales pour la vente du poisson, des restaurants coopératifs, etc.

Ce projet n'aboutit pas, mais il vient d'être repris par un accord

entre les organisations coopératives agricoles et celles de consommation.

L'État a montré sa gratitude aux coopératives en leur conférant une sorte de caractère officiel.

D'abord il a créé auprès du ministère du Travail un fonds de 2 millions de francs (loi du 7 mai 1917) pour prêter à 2 pour 100 aux coopératives. Un autre fonds spécial a été créé pour la restauration et le développement des coopératives des régions libérées, 10 millions pour le Nord et l'Est, et 5 millions pour l'Alsace et la Lorraine, à titre de prêts à 2 pour 100.

Une autre consécration des services rendus par les coopératives à la population a été le décret du 27 février 1918 par lequel a été institué, auprès du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, un Conseil supérieur de la Coopération, dans lequel les représentants des coopératives de production et de consommation (unis ou séparés) discutent, avec les représentants des grandes administrations et du gouvernement, les projets de lois qui sont de nature à intéresser le mouvement coopératif dans le pays et même tout ce qui touche, de près ou de loin, aux intérêts du consommateur.

De telles initiatives officielles et les manifestations de sympathie d'un nombre toujours croissant de consommateurs, devaient éveiller l'attention et l'hostilité des commerçants, ainsi que celles de leurs défenseurs dans la presse et au Parlement. Elles se manifestèrent dès que la guerre eut pris fin et, avec elle, « l'Union sacrée »; des campagnes violentes, ouvertement hostiles ou parfois obliques, ont été menées contre les coopératives.

Les résultats de l'action coopérative dans la lutte contre la cherté ne peuvent être mis en doute. Ils sont révélés par maintes enquêtes sur les prix comparés dans les coopératives et chez les marchands. En voici une, à titre d'exemple, faite par l'*Union des coopératives des Ardennes* au lendemain du départ des armées allemandes, en novembre 1918.

Denrées	Marchands (le kilo)	Coopératives (le kilo)
Beurre	8 »	4 90
Lait condensé	3 50	1 75
Chicorée	8 »	3 80
Café	16 »	6 »
Saindoux	9 »	5 50
Lard	9 »	5 50
Sucre	16 »	2 10
Haricots	4 50	2 10
Savon, le morceau	3 50	1 50
Vin, le litre	6 »	1 75
Pétrole, le litre	6 »	0 70

Il importe cependant de faire remarquer que les énormes différences relevées sur ce tableau sont dues à des circonstances exceptionnelles, la région sortant à peine de l'état de guerre, et qu'il ne faudrait pas s'attendre à de telles différences, sous un régime normal.

M. March, dans sa monographie sur la hausse des prix, a comparé les prix des denrées achetées dans les lycées avec ceux des coopératives et a trouvé les chiffres qui suivent :

	Lycées	Coopératives
	—	—
1914	100	100
1916	146	197
1917	163	183
1918	228	213
1919	301	258

A l'époque où la coopérative régionale de Basse-Normandie à Alençon (Orne) intervint, fin août 1919, la différence moyenne entre ses prix et ceux des commerçants privés, était environ de 31 pour 100 en faveur de la coopérative. Son intervention a obligé le commerce à se ressaisir, ce qui fait qu'en janvier 1920, la différence n'était plus que de 11 pour 100, et en janvier 1923 de 8 à 9 pour 100 *dans les localités où la coopérative possédait une succursale.* Car nous touchons ici le côté le plus intéressant de l'action des coopératives sur les prix : c'est ce que l'on peut appeler son action potentielle. Je m'explique. Il arrive très souvent qu'entre les prix des coopératives et ceux des marchands, on ne constate pas de différence sensible. Alors les adversaires des coopératives triomphent et leur disent : à quoi servez-vous ? A cela elles n'ont qu'à répondre : si les prix ne sont pas plus élevés chez les marchands que chez nous, c'est précisément parce que nous sommes là et que les marchands subissent bien à contre cœur nos prix, mais si nous venions à disparaître, aussitôt on verrait à quel taux remonteraient les prix du commerce ! Là où il n'y a pas de régulateur coopératif des prix, une maison privée vend de 14 à 18 pour 100 plus cher.

Dans bien des localités, lorsque des coopératives régionales ouvrent des succursales, les épiciers privés font publier qu'à l'avenir ils vendront « aux mêmes prix que la coopérative », moins la ristourne, bien entendu.

Récemment le *Cri de l'Oise* annonçait qu'à la suite de l'incendie d'une succursale de la coopérative du Beauvaisis, les prix haussèrent de 20 pour 100. Ils baissèrent aussitôt que la coopérative eut établi un baraquement.

L'*Union des coopérateurs de Lorraine* a cueilli dans un journal de Nancy, une annonce significative et savoureuse. La voici :

Bonne épicerie à la campagne, centre industriel, pas de coopératives!

CHAPITRE II

Les Coopératives aux armées

La guerre moderne mobilise non seulement presque toute la population mais aussi les institutions civiles, même les plus pacifiques.

Or, lorsque la guerre éclata, les coopératives avaient déjà, en beaucoup de pays, une fonction importante dans l'alimentation populaire, et même en quelques pays, notamment en Angleterre, une certaine part dans la production industrielle. C'est pourquoi, dès la déclaration de guerre, les autorités civiles et militaires pensèrent à s'appuyer sur elles, et en plusieurs des pays belligérants les coopératives furent appelées à collaborer avec les pouvoirs publics pour la Défense nationale.

En ce qui concerne la production leur rôle fut peu de chose, parce que dans ce domaine l'organisation des coopératives est à peine ébauchée. Elle n'a acquis encore quelque importance qu'en Angleterre.

Dès l'ouverture des hostilités, en Angleterre, « la Ligue des femmes coopératrices », qui y est supérieurement organisée, intervint judicieusement auprès des ménagères pour les préserver de l'affolement et de l'accaparement des denrées, qui sévissait en Angleterre comme ailleurs. Bien des coopératrices et des coopérateurs participèrent à la création d'associations locales pour l'encouragement à la culture de jardins ouvriers.

L'exemple de ces associations détermina plus tard la formation des *War Food societies* destinées : 1° à activer la production maraîchère et fruitière ; 2° à utiliser cette production ; 3° à la conserver. Ces sociétés poussèrent aussi à l'élevage du petit bétail. Certaines mêmes ouvrirent des marchés hebdomadaires pour la vente des excédents de production de leurs membres.

Beaucoup agirent en accord avec les pouvoirs publics et utilisèrent le travail des enfants.

L'activité de ces organisations s'accrut après la guerre, du fait de l'intervention des « tommies » démobilisés qui avaient appris à cultiver des jardins militaires aux fronts ou aux dépôts de troupes anglaises.

Le ministère anglais de la guerre commanda aussi des chaussures,

couvertures, chemises, costumes, confitures, conserves, biscuits, etc., aux usines de la coopérative de gros (C. W. S.). Et les commandes de guerre furent si nombreuses durant les hostilités que la C. W. S. a utilisé non seulement son personnel non mobilisé mais a dû embaucher de nombreux chômeurs pour y faire face.

En Allemagne, bien que les organisations coopératives n'aient point toujours été bien traitées par le ministère de la Guerre, les usines coopératives de savon et de conserves de Hambourg (appartenant au magasin coopératif de gros allemand) ont travaillé pour la Défense nationale.

En France, les organisations coopératives étaient loin de pouvoir offrir au gouvernement les mêmes ressources. Cependant, la Fédération nationale des coopératives de consommation, en accord avec la Confédération générale du travail, créa des ateliers professionnels destinés à procurer du travail aux femmes des coopérateurs mobilisés et qui restaient sans secours, durant les premiers mois, alors que les allocations de guerre ne leur avaient pas encore été attribuées. Ces ateliers professionnels fabriquèrent habits, caleçons, chemises, bidons pour les soldats et même, lorsque les gaz asphyxiants entrèrent en action, des masques pour préserver les soldats de leurs effets toxiques.

Les coopératives ouvrières de production qui tiennent en France une place assez importante, environ 500 avec 20.000 ouvriers, transformèrent aussi leurs ateliers, là où c'était possible, pour les adapter aux besoins de la guerre. Il faut citer notamment l'association des ouvriers en instruments de précision (appareils électriques, téléphoniques, etc.).

L'Intendance militaire se déclara toujours satisfaite des fournitures des ateliers professionnels. Plus tard, le magasin de gros des coopératives de France fut appelé à fabriquer dans ses usines des chaussures pour les armées. Puis, quand cette fabrication cessa, comme l'État possédait des stocks importants de cuirs et que le prix des chaussures était excessif chez les fournisseurs civils, les fabricants de chaussures furent invités à utiliser ces fournitures pour produire des « chaussures nationales », vendues bon marché aux consommateurs. Les prix de revient furent établis par des Commissions mixtes composées de représentants des administrations publiques et des fabricants de chaussures. Ces derniers tendaient à prélever sur leur fabrication des bénéfices excessifs, mais les administrations publiques trouvèrent un précieux appui en la personne des administrateurs délégués du magasin de gros des coopératives pour ramener à des taux raisonnables les prétentions des fabricants.

*
* *

Le rôle des coopératives fut d'une toute autre importance en ce qui concerne l'alimentation.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'alimentation des soldats. On pourrait s'en étonner, car dans tout pays il y a une organisation militaire spéciale, dite Intendance militaire, qui a pour fonction de pourvoir aux besoins alimentaires des armées, en temps de guerre comme en temps de paix. Alors à quoi servait l'intervention des coopératives ?

Il est vrai que durant la guerre l'Intendance a bien fait les choses. Pour le pain, la ration fut d'abord de 1 kilogramme par homme et par jour; puis, quand on s'aperçut que les hommes le revendaient à vil prix, ou même le jetaient, on réduisit la ration à 650 grammes par jour. Pour la viande, la ration fut d'abord 1 kilogramme, puis fut réduite à 450 grammes, ce qui était encore excessif, d'autant plus qu'à l'intérieur les civils devaient se restreindre terriblement.

Pour le lard, le riz, les pommes de terre, le café, et même le sucre et le tabac, les rations étaient aussi très suffisantes. Mais pour le vin elle n'était que d'un demi-litre, ce qui est peu pour le soldat français, surtout vivant dans les tranchées ; il ne se contente guère de moins de deux litres de vin par jour : « le pinard », comme ils le nommaient, a tenu une place vraiment excessive dans la vie et les préoccupations du « poilu ».

Alors que se passait-il dans les dépôts ou au front ? Les soldats faisaient acheter le vin, jugé par eux indispensable, chez des marchands qui, souvent, le leur vendirent à 4, 5 et même 6 francs le litre, à une époque où, les prix n'ayant pas encore monté, il ne valait qu'un franc le litre. Les autorités militaires tarifèrent alors le vin ordinaire à des prix abordables, mais les mercantis contournèrent le règlement en faisant de chaque barrique deux parts : l'une mise à la disposition du soldat au prix du tarif, et l'autre mise en bouteilles cachetées à la cire et qui, sous le nom de vin extra, fut vendue quatre à cinq fois plus cher que le même vin sorti du tonneau.

Ce n'était pas seulement pour le vin que les soldats devaient aller chez les marchands et se faire exploiter par eux, mais aussi pour se procurer mille objets que l'Intendance militaire n'a point prévus comme réglementaires, tels que bière, cidre, fromage, beurre, confitures, conserves et, en outre, de la papeterie pour correspondre avec la famille, de la mercerie pour raccommoder les habits, des chaussettes, des articles de bazar, chemises, caleçons, parce que naturellement le soldat ne peut faire laver son linge, du savon, voire de la parfumerie, des jeux de carte ou de dominos, etc.

C'est pourquoi, dès 1915, quelques officiers, qui avaient participé aux opérations de quelques coopératives de régiments existant déjà avant la guerre, se préoccupèrent de préserver leurs hommes des excès des mercantis en créant, dans leurs unités, des coopératives pour l'achat et la vente des divers articles que nous venons d'énumérer. Et même, quand les troupes étaient fixées pour un temps assez long dans un secteur (ce qui arrivait parfois dans les secteurs calmes) ces coopératives purent cultiver des jardins potagers, élever des porcs, afin d'améliorer, en le variant, l'ordinaire des soldats. Les fonds nécessaires à la mise en marche de ces coopératives furent parfois fournis par des officiers riches; d'autres fois par des avances de l'Intendance militaire, mais plus souvent, les sommes ainsi avancées furent remboursées sur les bénéfices provenant des ventes de la coopérative.

Fin 1916, sur l'intervention de la Fédération nationale des coopératives et de feu Rozier, député de Paris, ces organisations firent l'objet d'une réglementation administrative.

En principe, il fut établi une coopérative par division, mais l'organisation centrale se trouvait au corps d'armée et les coopératives divisionnaires se bornaient à surveiller les succursales de leur secteur. Toutefois, quand une division était détachée du corps d'armée, sa coopérative devenait alors autonome; et ce fut le cas le plus fréquent, à raison de la mobilité des divisions. Chacune d'elles était dirigée par un gérant, sous le contrôle de quelques officiers dont l'un représentait l'état-major de la division et les quatre autres les troupes des secteurs.

Les services rendus par les coopératives aux armées devinrent bientôt si évidents que les sous-officiers et les officiers ne tardèrent pas à s'y ravitailler et même à s'y habiller. M. Thierry-Cazes, député de Gers, avait fait à la Chambre des députés un rapport favorable à leur égard et prescrit des mesures utiles pour faciliter leur ravitaillement dans des magasins généraux spéciaux à Paris-Est Villette et à Lyon Part-Dieu.

Toutefois l'extension des coopératives au front, si elle améliorait incontestablement la vie matérielle des troupes, avait pour effet de raréfier les marchandises sur les grands marchés de l'intérieur et, en premier lieu, sur le marché de Paris. Le prix de la vie, des légumes notamment, subit le contre-coup de la demande formidable des coopératives du front; M. Honorat, député des Basses-Alpes, fit adopter alors une proposition de loi tendant à organiser la culture des légumes dans les secteurs les plus calmes du front, de manière à ravitailler au mieux les ordinaires et les « popotes » du front, sans renchérir la vie des civils. En bien des endroits cette initiative fut suivie et les jardins militaires ont rendu de précieux services aux poilus.

Par la suite, ces initiatives ont été imitées même loin de la France, dans les armées de Macédoine et du Maroc.

*
* *

Jusque là cette coopération, exclusivement militaire, opérait en dehors des organisations coopératives civiles. Mais celles-ci éprouvaient quelque légitime jalousie à se voir laisser à l'écart dans cette œuvre du ravitaillement des armées. Aussi la Fédération nationale des sociétés de consommation s'émut et fit des démarches pour s'y associer. Finalement le magasin de gros des coopératives de France fut chargé de ravitailler le secteur de la première armée, celle de Toul à Nancy. Les marchandises étaient expédiées dans les entrepôts de Toul et, de là, emportées dans des camions automobiles jusque dans les endroits les plus abrités du feu, ce qui ne veut pas dire toujours les plus loin du front. Quoique malheureusement les wagons ne parvinssent pas assez régulièrement dans les entrepôts coopératifs, le général commandant en chef la première armée rendit hommage publiquement aux services rendus par les camions-bazars coopératifs aux armées. Mais malheureusement l'Intendance fixa des prix de vente des marchandises qui étaient au-dessous des prix de revient et les camions-bazars coopératifs furent tenus de vendre aux tarifs fixés par les autorités militaires. Il est vrai que les prix fixés s'appliquaient aussi aux grosses firmes d'alimentation, mais, en fait, celles-ci ne respectèrent jamais les tarifs officiels, tandis que les coopératives, obligées de les appliquer, ne purent continuer leurs opérations. Les camions-bazars coopératifs disparurent donc sans accomplir complètement la tâche qu'ils s'étaient fixée.

Néanmoins, les coopératives militaires et les camions-bazars coopératifs, tant qu'ils ont pu fonctionner, ont rendu des services tels qu'il suffit, pour les démontrer, de dire que les soldats n'eurent plus besoin de demander à leurs familles des colis de provisions, colis que les plus pauvres se faisaient un devoir d'envoyer une ou deux fois par semaine au prix des plus lourdes privations — et au grand préjudice des transports par chemins de fer qui se trouvaient encombrés de millions de colis quotidiens. Désormais les soldats firent leurs approvisionnements aux coopératives et se bornèrent à demander à leurs familles, ou à leurs « marraines », de l'argent pour les acheter (1).

(1) Les « marraines » ont tenu une place importante dans l'histoire anecdotique de la guerre. On appelait de ce nom les dames ou demoiselles qui adoptaient un soldat, échangeaient des lettres avec leur filleul, lui envoyaient des cadeaux et les recevaient chez elles quand il venait en permission.

Cette mode, assez touchante au début, quand il s'agissait d'apporter un réconfort moral à des soldats sans famille et sans amis, ne laissa pas de donner lieu à certains abus.

Les services rendus par les coopératives militaires créèrent dans la France entière un état d'esprit si favorable aux méthodes coopératives que la Chambre des députés fut saisie par la Commission de l'Armée d'un projet de résolution qu'elle vota à mains levées (mars 1917) :

« La Chambre, convaincue que les coopératives de consommation sont l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre la vie chère, et que leur généralisation est susceptible de donner les résultats les plus féconds au point de vue de l'économie nationale, prenant acte des résultats déjà obtenus, tant par les coopératives de la zone des armées que par les coopératives des usines de guerre, invite le ministre de la Guerre à développer dans toute la mesure du possible les coopératives militaires dans la zone de l'intérieur comme il a été fait aux armées, et à demander les crédits nécessaires pour accorder ces avances à ces coopératives dans les conditions où il en est accordé aux coopératives dépendant du ministère de l'armement. »

Cet ordre du jour est caractéristique des services rendus par les coopératives. Dans la lutte contre la cherté de la vie, elles apparaissent comme l'arme par excellence. Mais on semblait ignorer que les coopératives existaient longtemps avant la guerre et qu'il n'était pas besoin qu'elles revêtissent l'uniforme militaire pour lutter contre la vie chère! On se mit donc à créer des coopératives militaires partout, même dans les localités où il y avait de vieilles coopératives ouvertes à tous les consommateurs.

Il est vrai que ces coopératives n'étaient faites en principe que pour les « démobilisés », c'est-à-dire ceux qui avaient servi comme soldats ou officiers dans les armées. Mais comme il y avait 7 à 8 millions de Français dans ce cas et que leurs familles jouissaient des mêmes droits, en fait ces coopératives, dites militaires, étaient ouvertes à peu près à tout le monde. Elles faisaient donc concurrence aux coopératives civiles — et concurrence d'autant plus préjudiciable que ces coopératives jouissaient de nombreux privilèges : locaux gratuits dans les casernes, transports gratuits par les camions militaires, et souvent même main-d'œuvre gratuite des soldats ou sous-officiers.

Mais en vérité, ces organisations n'avaient de coopératif que le nom. Ce n'est pas dans les milieux militaires que l'on peut mettre en pratique les principes démocratiques qui sont l'essence de la coopération. Les officiers seuls étaient actionnaires, les soldats ou ex-soldats jouaient simplement le rôle d'acheteurs et par conséquent ne pouvaient participer au gouvernement de la société.

Et même au point de vue commercial, ces coopératives laissaient fort à désirer.

Pour se faire bien valoir, plusieurs directeurs vendirent les marchan-

dises trop bon marché et creusèrent, sans scrupule, des trous où s'engouffrèrent le capital des fondateurs et les prêts faits par le ministère de la Guerre. Dans certains cas même, rares heureusement mais qui ne firent que trop de bruit, les administrateurs furent convaincus de prévarications.

Pour faire cesser ces abus le Conseil supérieur de la Coopération émit le vœu que les coopératives militaires ne fussent autorisées qu'après accord entre le ministère de la Guerre et la Fédération nationale des coopératives et qu'elles « ne recrutent leurs membres que parmi les militaires en activité de service ».

Bon nombre de ces « coopératives militaires », ont disparu dans des conditions lamentables ; d'autres traînent une vie misérable ; d'autres ont fusionné avec des coopératives véritables. Il en est pourtant encore quelques-unes qui sont prospères, notamment à Strasbourg (1), mais dans l'ensemble elles ne sont plus que des survivances intéressantes de la lutte contre la vie chère durant la guerre.

* * *

A côté des coopératives militaires et des camions-bazars coopératifs, il convient de signaler l'heureuse initiative prise par les *Young Men Christian Associations* (Y. M. C. A.). Pour lutter contre les misères matérielles et morales des poilus au front, l'Y. M. C. A., d'origine américaine, s'attacha à créer à l'arrière et sur le front des foyers dans lesquels, soit pendant les repos, soit à l'aller, soit au retour du front, les soldats pouvaient se ravitailler et se réconforter. Les soldats, plus ou moins démoralisés, étaient certains de trouver dans les foyers de l'Y. M. C. A. l'aide matérielle et morale dont ils avaient besoin. Aux foyers ils étaient chez eux, ils n'étaient point exploités, et grâce aux directrices et directeurs de ces maisons hospitalières et bien tenues, « le cafard » (2) était chassé. Beaucoup ont été fermés depuis la guerre. Il en existe encore dans les régions du Nord et de l'Est dévastées, dans certaines villes de garnisons militaires ou navales, aussi dans les corps d'occupation de la Syrie et de la Ruhr.

Depuis que les promoteurs américains sont partis de France, cette association est devenue la Société des Foyers de l'Union franco-américaine, en mémoire de l'aide précieuse apportée par les Américains à l'institution.

---

(1) A l'heure où cette monographie s'imprime, celle-là même touche à sa fin.

(2) « Cafard » c'est à peu près l'équivalent du spleen anglais ; mais ce mot est surtout usité pour exprimer la démoralisation du colon dans les colonies africaines.

CHAPITRE III

Les Coopératives des usines de guerre

Les institutions coopératives ont donc rendu des services éminents aux militaires professionnels aux prises avec la cherté de la vie. Mais tandis que les hommes se battaient au front, il devint de plus en plus urgent de produire avec intensité fusils et cartouches, canons et obus, et tous autres engins destinés à alimenter l'effroyable consommation des champs de bataille, et cela non seulement pour les armées françaises, mais encore pour l'ensemble des armées combattantes. Un ministère spécial, celui de l'Armement, fut créé à cet effet. La France devint un immense arsenal, notamment dans les centres urbains où se trouvaient déjà des usines, des techniciens et beaucoup de main-d'œuvre, tels que Paris et sa banlieue, le Havre, Rouen, Nantes, le Creusot, Bourges, Saint-Étienne, Roanne, Saint-Chamond, Lyon, Grenoble, Bergerac, Angoulême, Ruelle, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Saint-Chamas, etc., etc.

Dès que fut prise la décision de porter au maximum la production des usines de guerre, on rappela du front tous les hommes qui avaient quelque compétence en métallurgie, en mécanique, en chimie, etc. On embaucha en masse des femmes et des jeunes filles, auxquelles on adjoignit comme manœuvres une nombreuse main-d'œuvre étrangère ou coloniale. L'afflux de cette population fut si grand que certaines villes virent leur population plus que doublée. La ville de Bourges, qui n'avait que 47.000 habitants avant la guerre, en compta 110.000 durant la guerre.

Pour pousser à une intense production, les gouvernants n'hésitèrent pas à payer cher les fournisseurs et ouvriers — quoiqu'ils eûssent pu, semble-t-il, imposer la conscription du capital et de la main-d'œuvre aussi bien que celle du sang. Mais l'expérience a prouvé que le travail obligatoire et gratuit, même pour le service de la patrie, ne donne rien qui vaille. Au reste quand les ouvriers mobilisés se trouvaient dans les mêmes usines que les ouvriers civils, il était difficile de donner de hauts salaires à ceux-ci et seulement les 5 sous par jour de la solde militaire à ceux-là.

Les commerçants (restaurateurs et épiciers notamment) étaient à

l'affût des hausses de salaires pour relever dans la même proportion le prix de tout ce qu'ils vendaient. Il suffisait même, le cas a été vérifié dans certaines villes, qu'une hausse des salaires fût annoncée ou même simplement prévue, pour que, sur tous les articles mis en vente, les étiquettes marquant les prix fussent aussitôt changées.

Non seulement les ouvriers de ces usines nouvelles étaient exploités, mais même ils ne pouvaient pas toujours trouver place dans les restaurants.

Il est même arrivé que des femmes employées dans les usines de guerre aient été réduites à manger dans la rue, parce que les débitants ne voulaient pas les recevoir et préféraient réserver les tables disponibles pour les hommes, parce que ceux-ci consommaient des boissons alcooliques et les payaient cher.

Il fallut donc pourvoir à la nourriture de tous ces ouvriers qui, travaillant 10 à 12 heures par jour et parfois plus, avaient besoin d'être bien nourris. C'est pourquoi il fut créé dans un certain nombre d'établissements de l'Etat des restaurants populaires, ou des cantines, dites « les ordinaires », dans lesquelles le personnel pouvait se nourrir à des prix acceptables.

Ces ordinaires étaient, en 1918, au nombre de 42 (auxquels on avait adjoint 3 magasins d'approvisionnements divers). Ils distribuaient une moyenne de 66.000 repas par jour. Mais, quoique à bon marché, ils n'obtinrent point la faveur du personnel des usines de guerre parce que leur menu peu varié et peu appétissant rappelait trop la cuisine des tranchées.

C'est pourquoi on songea à les remplacer par des restaurants coopératifs.

Dès avant la guerre il existait, dans les établissements d'Etat de l'artillerie et des poudres, des coopératives de consommation : une dizaine en tout. Il importait d'accroître leur capacité de débit et de les multiplier. Ce fut décidé par une circulaire du ministre de l'Armement du 2 octobre 1916. La Fédération nationale des coopératives se mit à la disposition du ministère pour réaliser ce plan. Des baraques furent édifiées sur des terrains de l'administration et leur exploitation fut confiée aux coopératives déjà existantes sur les lieux, ou à créer. Les ouvriers prenant pension dans ces restaurants devaient bénéficier d'un régime de faveur; la vente et la consommation de l'alcool devaient y être formellement interdites.

En 1918, il y avait 16 restaurants et 24 magasins coopératifs qui ravitaillaient au mieux le personnel de ces établissements et servaient par là à maîtriser les prétentions abusives des commerçants.

Dans les établissements civils aussi, bon nombre d'industriels avaient

été obligés de créer des restaurants ou cantines pour leur personnel. Mais ils ne pouvaient le faire légalement parce qu'une loi de 1905 avait prohibé tous « les économats ».

On sait que ce nom désigne les magasins d'approvisionnements installés dans les fabriques pour pourvoir à l'approvisionnement des ouvriers. Cette institution, excellente en principe et même philanthropique, avait trop souvent dégénéré en exploitation des ouvriers, la vente étant faite à crédit, parfois même à des prix usuraires; et le prix était déduit du montant des salaires, ce qui fait que fréquemment les ouvriers n'avaient plus rien à toucher en argent et n'avaient ainsi d'autre salaire que leur nourriture — de même que des esclaves. C'est pourquoi ce système avait été flétri du nom de *truck system* (régime du troc).

Les industriels, ne pouvant plus créer d'économats, eurent recours, eux aussi, au système du restaurant coopératif.

D'ailleurs, le ministre de l'Armement, M. Albert Thomas, coopérateur pratiquant et militant, avait, dès le 31 octobre 1916, adressé une circulaire aux industriels pour leur signaler l'intérêt qu'il y avait à agir en ce sens.

Il accentua son intervention dans cette direction en instituant à la fin de 1916, au ministère de l'Armement, « un Fonds coopératif pour le personnel des usines de guerre », mais avec une administration autonome. Son président était M. Ferdinand Buisson, président de la *Ligue des Droits de l'Homme*, et les membres du Comité de direction étaient pris d'une part, parmi les grands industriels et, d'autre part, les représentants de la Fédération nationale et du magasin de gros des coopératives. Il fut doté par le ministère de l'Armement d'une avance de 1.500.000 francs, et réunit en outre quelques centaines de milliers de francs de dons. Ces sommes servirent à faire des prêts à 2 pour 100 à un certain nombre de coopératives créées parmi le personnel des usines civiles travaillant pour la Défense nationale.

Mais ce fonds coopératif eut surtout pour effet d'orienter les industriels vers la création d'entreprises coopératives, pour la constitution desquelles ils versaient en général 10 francs par tête d'ouvrier employé dans l'usine. Les représentants de la Fédération nationale des coopératives et du ministère de l'Armement parcoururent les principales régions de la France pour pousser à la création de ces institutions.

Le résultat de cette action conjuguée de l'État, des industries de guerre, et des coopératives, fut que, en 1918, il existait environ 1.300 coopératives dans les usines, dont 382 restaurants et 918 magasins. Elles avaient groupé environ 200.000 ouvriers et faisaient, à cette époque, 400 millions d'affaires par an. Mais surtout elles avaient servi de régulateurs pour les prix chez les restaurateurs, les épiciers et les

marchands de vins, et avaient ainsi rendu des services incontestables.

Mais de même que les succès de la coopération aux armées avaient déterminé la création de trop de coopératives dites militaires, de même certains industriels, peu scrupuleux, profitèrent des circonstances pour tourner la loi de 1905 et créer dans leurs usines de prétendues coopératives qui n'étaient que des économats déguisés.

La Fédération nationale s'émut de cette situation spéciale, et le Conseil supérieur de la Coopération ayant émis le vœu de faire rentrer les fausses coopératives dans la légalité, le ministère du Travail intervint auprès des industriels. Ceux-ci dans l'ensemble s'inclinèrent en sorte que, somme toute, le mouvement coopératif a grandement bénéficié de cette campagne — quoique pourtant bon nombre d'économats patronaux se soient simplement déguisés en coopératives.

CHAPITRE IV

Les Coopératives dans les régions libérées

On n'ignore pas que les départements envahis, ceux du Nord et de l'Est, s'ils étaient les plus riches de la France en usines et en mines, étaient aussi les plus avancés dans l'évolution coopérative. C'est là que se trouvaient les plus puissantes sociétés comme nombre de membres et comme chiffres d'affaires.

Mais au fur et à mesure que le flot de l'invasion se retirait et à chaque étape du recul de l'ennemi, le nombre des sociétés libérées augmentait. De toutes les villes reconquises dont on saluait les noms dans les communiqués de l'été de 1918 il n'en est guère qui ne marquât pour nous le retour de quelque société, membre de la grande famille coopérative.

Mais dans quel état nous revenaient-elles ! Aussi misérables et affamées que les prisonniers qui revenaient d'Allemagne. On a pu lire dans le journal de la Fédération coopérative du Nord le rapport sur la dévastation de sa grande société, l'Union de Lille.

Or, il importait de les faire revivre : et cela non pas seulement dans l'intérêt du mouvement coopératif mais dans celui de la population tout entière des régions libérées — et de le faire d'urgence, car cette population se trouvait dans un état de détresse qu'on ne saurait imaginer, l'envahisseur ayant tout emporté en fait d'approvisionnements et les libérateurs n'ayant pas encore les moyens de rien apporter. Déjà les commerçants, accourus en avant-garde, cherchaient à exploiter la situation en s'y créant un monopole de fait, et même à le faire reconnaître par l'administration locale. La coopération pouvait seule tenir en échec cette majoration des prix et apporter aux habitants une seconde libération, celle économique après celle militaire, en leur assurant, sinon le bon marché, du moins le prix minimum compatible avec les nécessités du moment.

Avant la bataille de la Marne, dix départements français furent en totalité ou en partie envahis, comptant 867 sociétés groupant 315.000 familles et faisant 125 millions de francs de chiffre d'affaires. Après cette bataille, une enquête fut faite sur les coopératives des régions

restant encore envahies, et de cette enquête il résulte que 650 sociétés étaient restées encore dans cette zone : elles groupaient 240.000 familles et faisaient ensemble 90 millions de francs de ventes (le franc étant alors encore au pair). Il est juste de dire que ces sociétés furent parfois respectées par l'ennemi et même nous sommes heureux de pouvoir dire que sur la devanture de quelques-unes on a trouvé cette inscription en langue allemande « Ne faites pas de mal ici ; ce sont de braves gens. »

Mais bon nombre furent pillées, bombardées, ou incendiées. Les plus atteintes sont naturellement celles qui se trouvèrent sur la ligne de feu, car elles furent victimes parfois, successivement des deux belligérants, comme la *Prévoyante d'Albert*. On estime à une valeur d'une douzaine de millions de francs, dans la Somme, la valeur des marchandises qui disparurent.

Déjà, au cours de la guerre, au mois de mai 1916, avait été constitué « le Comité des régions envahies » où furent appelés des coopérateurs des pays occupés. La Fédération coopérative pensa qu'il ne suffisait pas d'organiser la défense des coopératives, mais qu'il fallait travailler à leur résurrection et à leur prompt développement. Il lui fallait pour cela des ressources. A cet effet, elle demanda d'abord aux coopératives anglaises de vouloir bien faire appel à des souscriptions, et elle recueillit de cette source une contribution modeste d'une centaine de mille francs. En outre, elle obtint une somme de 500.000 francs qui fut mise à la disposition des organisations coopératives par le Secours national. Cette somme représentait un crédit renouvelable qui devait permettre le développement des coopératives au fur et à mesure de leur libération. C'est une des raisons principales qui motivèrent la convocation d'une Conférence « interalliée » à Paris, le 23 septembre 1916.

Cette Conférence obtint un grand résultat, du moins théorique, qui fut la consécration du principe de solidarité entre toutes les coopératives des pays alliés qui avaient subi la guerre. Au lieu de laisser chaque pays s'occuper des siens — Français, des coopératives françaises, Belges, des coopératives belges, etc., nous crûmes que, dans ces circonstances tragiques, il fallait faire acte de solidarité. Nous aurions d'ailleurs, en faisant le contraire, commis un acte d'injustice à l'égard des camarades belges et serbes qui ne pouvaient rien donner, la totalité de leur pays étant envahie. On voulut que tout l'argent recueilli profitât à l'ensemble des sociétés, quelle que fût la nationalité.

En exécution de cette décision, il fallut constituer un Comité qui eut pour mission de centraliser les fonds, d'établir les modes de répartition et de se mettre en relations avec les autres Comités des autres pays. Le « Comité des régions envahies », déjà créé, n'avait pour but que d'étudier les moyens de réorganisation ; le nouveau Comité devait

avoir pour tâche non seulement de s'occuper des plans de réorganisation mais des modes de répartition et de faire des appels de fonds.

Voici la résolution qui fut votée :

La Conférence des représentants des coopératives des pays alliés, réunie à Paris, le 23 septembre 1916, décide : « Que chaque nation nommera un Comité pour recueillir des souscriptions dans son propre pays pour la reconstitution des coopératives détruites par l'invasion pendant la guerre. »

Lorsque les fonds seront réunis, un Comité des pays alliés sera formé par deux délégués de chaque nation ayant contribué à la souscription. Un membre du Comité de l'Alliance coopérative internationale lui sera adjoint, appartenant au pays dans lequel la Conférence aura lieu. Ce Comité déterminera la façon dont les fonds devront être distribués. On est d'avis que la première réunion de ce Comité devrait avoir lieu en janvier 1917. »

Les coopératives de gros de France et de Belgique demanderont aux coopératives de gros de l'Angleterre et de l'Écosse de leur accorder un emprunt pour compléter les souscriptions volontaires.

La question fut ensuite portée devant le Congrès national des coopératives françaises qui eut lieu immédiatement après, le 24 septembre 1916, et auquel plus de 400 sociétés étaient représentées.

Voici le rapport qui fut présenté par E. Poisson, secrétaire de la Fédération. Nous ne saurions mieux faire que de le reproduire :

Nous avons obtenu du Secours National un prêt de 500.000 francs, pour faire des avances en marchandises aux coopératives sinistrées. Nous avons voulu faire une enquête sur la région la plus voisine du front, mais l'autorité militaire n'a facilité cette enquête que de Gérardmer à Nancy.

Nous avons obtenu que les coopératives anglaises ouvrent une souscription pour les coopératives françaises et belges victimes de l'envahisseur. Dès maintenant, cette souscription atteint plus de 100.000 francs.

Mais tout cela nous a paru insuffisant et nous avons pensé qu'il appartenait à la Conférence coopérative interalliée de prendre une initiative plus grande. Réunie à la veille du Congrès, elle aura à examiner le rapport de notre camarade Cleuet dont les conclusions sont les suivantes :

1° Nous proposons à la Conférence coopérative des pays alliés de ne répartir aucune somme à toute société qui ne donnera pas des garanties de reconstitution. La souscription et la contribution que nous vous proposons d'instituer à travers toutes les sociétés coopératives des pays alliés ne saurait avoir à aucun moment le caractère d'une répartition personnelle. L'aide coopérative ne peut avoir d'autre but que la reconstitution des sociétés sinistrées. C'est la solidarité coopérative dans sa plus large et sa plus efficace acception ;

2° Cette aide pourrait se manifester sous les formes suivantes et dans cet ordre de préférence :

a) Ouverture d'un crédit en marchandises dans les magasins coopératifs ;
b) Escompte exceptionnel sur marchandises ;
c) Avance de fonds ;

3° Toutes les sociétés coopératives de consommation, affiliées ou non à

une Fédération nationale et victimes des faits de guerre dans les pays alliés, auront droit à la répartition des sommes recueillies ;

4° Un Comité coopératif des pays alliés, composé de deux membres par nation et nommé par la Conférence de Paris des 22 et 23 septembre 1916, sera chargé, sous la présidence d'un délégué de l'Alliance coopérative internationale, de centraliser les fonds recueillis et de les répartir suivant les modalités décidées par la Conférence.

De l'adoption de ces conclusions dépend notre propre action comme coopérateurs français. Il appartient donc au Congrès de les faire siennes pour la France et, en ce cas, de chercher le moyen de les appliquer.

Il nous apparaît que le mieux sera de le faire par l'intermédiaire d'un Comité coopératif des régions envahies, de la création duquel la Fédération nationale a déjà pris l'initiative et qui a tenu sa première séance le 6 avril dernier à Paris.

Composé des secrétaires de la F.N.C.C., des directeurs du magasin de gros et de son administrateur délégué, de trois représentants de chacun des départements envahis, nommés par le Conseil central de la F. N., et de deux représentants de chacune des Fédérations coopératives existant avant la guerre, il sera l'organe d'exécution des décisions prises par le Congrès. Naturellement il pourra s'adjoindre, à titre consultatif, toutes les compétences nécessaires, et son siège sera au siège de la Fédération, 13, rue de l'Entrepôt.

Il aura comme programme, notamment :

1° Le réapprovisionnement des coopératives restées debout, au fur et à mesure du désenvahissement ;

2° La remise en marche et reprise des affaires des sociétés encore existantes et de celles qui auront cessé leurs opérations ou auront été détruites ;

3° La répartition des dommages causés aux coopératives, ainsi que l'étude de toutes questions de droit que la guerre aura soulevées à propos de leur gestion ou non-gestion.

Indiquons pour aujourd'hui quelques-uns des moyens d'action qu'il pourra employer.

En ce qui concerne le réapprovisionnement, n'y aurait-il pas lieu de demander que les coopératives soient admises à participer aux fonds mis dès maintenant à la disposition des Chambres de commerce ? Si les préfets ont des pouvoirs pour faciliter les transports, ne pourra-t-on d'avance s'entendre avec eux pour que les organes désintéressés, comme les coopératives, puissent en profiter ? Ne pourrait-on demander au Secours National que les coopératives puissent profiter des dépôts de marchandises qu'il constitue à l'heure actuelle à l'arrière du front ? etc., etc.

En ce qui concerne la remise en marche des sociétés ayant cessé de fonctionner n'y aurait-il pas lieu d'examiner la possibilité d'une seule société de fusion, au service de laquelle se mettraient tous les coopérateurs, gérants et administrateurs rapatriés ? Et pour les crédits à établir, le personnel à placer, ne faudrait-il pas dès maintenant des délégués par région, par localité, et un ou quelques camarades pour prendre l'ensemble de l'affaire en mains ?

Enfin, en ce qui concerne la réparation des dommages, ne devons-nous pas exiger que les coopérateurs soient représentés dans toutes les commissions, et mettre debout un office juridique de renseignements qui facilite aux militants la marche des procédures à suivre ?

Nous nous devons, coopérateurs de la Fédération nationale, d'entendre à

notre Congrès les intéressés, d'entendre leurs suggestions. Nous nous devons de faire un grand et loyal effort de solidarité en appliquant les conclusions de la Conférence coopérative interalliée ; nous nous devons de constituer un organisme qui, représentant le mouvement coopératif national, apportera à nos camarades et à nos sociétés victimes de la guerre les moyens de reprendre leur grande place dans notre F.N. et de travailler ensuite à la réalisation de l'idéal commun.

Conformément à cette résolution, la Fédération nationale des coopératives nous demanda de rédiger un appel qui fut adressé à tous les coopérateurs. Le voici :

Ce doit être l'honneur de ceux qui ont le plus détesté les guerres et le plus travaillé à les éviter d'être toujours les premiers à s'offrir quand il s'agit de panser les plaies et de réparer les ravages qu'elles ont causés.

Les coopérateurs, par tous pays, sont précisément de ceux-là, et ceux de France ne failliront pas à cette tâche. Ils ont déjà fait beaucoup, dans la mesure de leurs médiocres moyens, pour panser les plaies de la guerre, pour diminuer le coût de la vie, pour créer des ateliers de chômage, pour veiller sur les orphelins laissés par les camarades tombés, mais il s'agira bientôt de plus grands sacrifices : remettre sur pied les coopératives des départements occupés par l'ennemi.

Nous ne pouvons savoir encore dans quel état la vague de l'invasion, en se retirant, les laissera. Mais nul doute que toutes n'aient souffert et que beaucoup n'aient tout perdu. On sait que c'est précisément dans la région envahie que se trouvaient nos centres de vie coopérative les plus nombreux et les plus prospères.

Il faudra se hâter de les ranimer, non seulement dans leur intérêt propre et dans celui de tout le mouvement coopératif, mais dans l'intérêt même des régions où elles sont situées et pour la reconstitution desquelles ces coopératives seront un des facteurs essentiels.

On sait que l'Etat a pris l'engagement de réparer les dommages causés par l'invasion. Mais cette mesure de réparation ne portera que sur les destructions proprement dites, maisons, marchandises, outillage, et encore il est peu probable qu'elle puisse être intégrale. Les sociétés auront en outre besoin de fonds pour reprendre leurs opérations, et c'est ici que les contributions des coopératives restées indemnes seront indispensables. Si l'Etat, en qualité de représentant officiel de la nation, a cru devoir affirmer par ses engagements le principe de la solidarité nationale, on peut dire que, par leur histoire, par leur programme, par leur devise « chacun pour tous, tous pour chacun », les sociétés coopératives sont aussi les représentants naturels de ce même principe de solidarité et que c'est à elles aussi qu'il appartient de l'affirmer par le même geste que l'Etat, en ces tragiques circonstances.

Nos coopératives de l'arrière ne sauraient oublier combien, par rapport à leurs sœurs du front, elles se sont trouvées favorisées. Non seulement elles ont vécu loin de l'invasion et de ses ravages mais même beaucoup d'entre elles, au lieu de souffrir de la guerre, en ont bénéficié, tant par un accroissement du chiffre de leurs ventes que par un accroissement du nombre de leurs membres. Ces bénéfices, dus à la guerre, il est juste qu'elles en rétrocèdent au moins une part à celles que la guerre a ruinées.

Les coopératives anglaises se trouvent dans cette même situation privilégiée et dans des proportions beaucoup plus considérables. Aussi ont-elles voté le principe d'une large subvention dans la Conférence coopérative interalliée qui s'est réunie à Paris, les 22-23 septembre 1916. Mais les contributions des coopératives anglaises iront sans doute d'abord aux coopératives belges, qui auront bien plus souffert encore de l'invasion que les nôtres (1). D'ailleurs, les coopérateurs français ne voudraient pas se décharger sur les coopérateurs anglais de ce devoir fraternel.

Au reste, plusieurs de nos sociétés, sans attendre cet appel, se sont imposées spontanément une généreuse contribution. *L'Union des travailleurs* de Saint-Etienne a souscrit 30.000 francs.

Ces fonds pourront d'ailleurs, au gré des sociétés, être versés soit à titre de dons, soit à titre d'avances remboursables — et sous cette forme elles ne seront pas moins utiles.

En outre des fonds votés par les sociétés sous forme de prélèvements sur leurs bénéfices ou sur leurs fonds de solidarité, on peut attendre aussi des contributions à titre individuel des membres de la société.

Et pourquoi notre appel ne s'adresserait-il pas à tous, même à ceux de nos concitoyens qui ne sont pas coopérateurs ? Est-il besoin de faire partie d'une société coopérative pour être ému par l'infortune de ces associations d'ouvriers ou d'employés, qui n'avaient pour but que d'améliorer le sort de tous par l'union des bonnes volontés entre les individus, entre les classes, entre les nations, et qui se trouvent les premières victimes de la guerre ?

Nous devons avouer toutefois que ces appels ne donnèrent pas de grands résultats, ni dans le pays, ni à l'étranger. Les souscriptions recueillies en France ne dépassèrent pas un million de francs, et celles d'Angleterre une centaine de mille francs. En somme, c'est à leurs propres efforts que les coopératives des régions libérées ont dû leur reconstitution. Le *self-help* individualiste s'est montré, une fois de plus, beaucoup plus efficace que le *mutual help* quoique celui-ci pourtant soit la devise de la Coopération.

Il vaudrait la peine de faire l'histoire de chacune de ces sociétés durant cette période critique ; ce serait une bonne leçon d'énergie. Citons tout au moins celle de la société coopérative dite l'*Union d'Amiens.*

Cette coopérative, fondée en 1892, n'avait eu jusqu'à la guerre qu'un développement assez restreint. Au printemps de 1918, lorsque les armées allemandes eurent réussi à rompre le front anglais, le bombardement par canons et par avions devint si intense sur Amiens que la population presque tout entière évacua la ville, y compris les commerçants. Mais la coopérative resta à son poste. Alors la municipalité et l'autorité militaire chargèrent la coopérative du soin de ravitailler la population qui était restée, et ensuite celle qui, partie, ne tarda pas à rentrer parce qu'elle ne trouvait point à s'alimenter dans la zone d'évacuation.

L'*Union* qui, auparavant, ne vendait point de viande de boucherie, ni de lait, à ses adhérents, ouvrit en vingt-quatre heures un service

(1) Prévision qu'on ne trouva pas confirmées, heureusement pour les coopératives belges : elles eurent beaucoup moins à souffrir que les nôtres.

de boucherie et mit en vente le lait fourni par des vaches qu'un fermier voisin de la ville venait de mettre à sa disposition.

De plus, elle sauva de la destruction 80.000 kilogrammes de sucre destinés, en principe, aux épiciers détaillants de l'arrondissement d'Amiens.

Les services de l'*Union* fonctionnèrent ainsi au mieux des besoins de la population amiénoise. Mais, vers le milieu d'avril, le bombardement devint si effroyable que l'*Union*, dont le siège avait dû être déplacé, reçut des autorités militaires l'ordre d'évacuer les lieux afin de ne pas inciter, par sa présence la population à rester dans la ville, qui se trouvait alors serrée de très près par les armées allemandes. Elle ne s'y résigna qu'à grand'peine et fut la première à y revenir.

La coopérative fut officiellement remerciée, pour les services rendus à la population, par le conseil municipal d'Amiens et plus tard, par le gouvernement de la République. Une citation, parue au *Journal officiel* du 4 octobre 1918, portait à l'ordre de la Nation, MM. Cozette, directeur, Catel et Aubert, administrateur délégué et chef de service, qui, dit la citation : « Au cours des événements qui ont précédé l'évacuation d'Amiens, ont fait preuve de courage et d'initiative en assurant, pendant le bombardement de la ville et sans souci du danger, le ravitaillement de la population restée à Amiens. »

Elle en a été récompensée aussi par une grande extension du nombre de ses membres et du chiffre de son affaire.

Elle possédait, fin décembre 1923, 106 magasins d'alimentation, de lingerie, chaussures, mercerie, articles de ménage, 6 boulangeries et plusieurs charcuteries, dans le département de la Somme.

Son chiffre d'affaires qui n'avait pas atteint tout à fait le chiffre de 1 million en 1914, s'est élevé, en 1923, à plus de 40 millions de francs (francs-papier, il est vrai).

CHAPITRE V

Les Groupements d'achats et Ligues de consommateurs

C'est ainsi que la cherté de la vie a déterminé le consommateur, en France comme d'ailleurs en bien d'autres pays, à essayer de la coopération. Mais la création de sociétés coopératives exige une certaine initiative et beaucoup de persévérance. Ce sont des « entreprises » au sens propre du mot. Elles assument les risques, en même temps que les avantages, du commerce. Elles spéculent au sens professionnel et moral du mot. Elles supposent des compétences commerciales de la part de leurs administrateurs responsables. Sans doute dira-t-on que pour être épicier, point n'est besoin d'être doué de talents exceptionnels — soit ! mais pourtant un proverbe dit judicieusement que « pour être épicier, il faut avoir de la cervelle ».

C'est pourquoi bon nombre de consommateurs cherchèrent une voie plus facile et crurent la trouver dans la création de petits groupements locaux, entre personnes rapprochées soit par le voisinage dans un même quartier, soit par une même profession. Le but de ces associations était de faire des achats collectifs de denrées pour les répartir entre leurs membres et bénéficier ainsi des prix de gros — ou même simplement de traiter avec les marchands pour obtenir un rabais en faveur de leurs membres. Ces groupements d'achats en commun avaient l'avantage de dispenser d'installer des magasins et même, pour celles de la première catégorie, de réunir un capital sous forme d'avances pour les achats, de dispenser de constituer des stocks considérables, de se mettre ainsi à l'abri des fluctuations des prix, enfin de ne pas comporter les frais d'un personnel permanent.

On vit naître au cours de la guerre un très grand nombre de ces groupements d'achats en commun. Il y en eut une douzaine à Paris, dans les seuls organismes centraux d'une seule Compagnie de chemins de fer. Mais pendant que ces consommateurs s'amusaient à ces petites manœuvres, ils négligeaient leur coopérative qui existait depuis plus de vingt ans et qui mourut d'anémie. Et quant aux groupements d'achat, sitôt que la vague de baisse de 1922 survint, elle balaya comme un tas de sable ces groupements d'achat dont le défaut essentiel consiste précisément dans le manque de capitaux et de réserves.

Un de ces groupements est mort pour avoir acheté, un peu avant la baisse de 1922, 100 kilogrammes de chicorée dont la valeur vint à baisser inopinément de 50 pour 100.

C'est pourquoi les coopérateurs ne recommandent jamais les groupements d'achat comme moyen de lutter contre la cherté. Ils ne voient là qu'une solution paresseuse qui, si elle se généralisait, n'aurait d'autre résultat que de désorganiser le mouvement coopératif.

Cependant, à raison des facilités de réalisation, il sont encore à l'heure actuelle assez nombreux en France, et même dans les villes où se trouvent déjà des coopératives prospères, par exemple à Nancy. Ces groupements ne vivent pas longtemps, mais ils se renouvellent facilement.

*
* *

Ces groupements d'achats peuvent s'élargir en *ligues de consommateurs.* Celles-ci sont des organisations de défense des consommateurs qui ont pour objet de lutter non seulement contre la cherté de la vie, mais contre tous les modes d'exploitation du consommateur, tels que falsifications des denrées, perceptions abusives (le pourboire par exemple) ; et aussi de faire l'éducation du consommateur en lui apprenant à réagir contre sa propre ignorance ou sa niaise vanité qui sont dans bien des cas les causes principales de la cherté. Le nom de « syndicats de consommateurs » conviendrait mieux que celui de ligue pour qualifier leur rôle.

Déjà avant la guerre, en 1909, une de ces ligues avait été organisée par l'initiative d'un jeune avocat de Lyon, Armand Fénétrier, l'un des auteurs de la présente monographie en étant président. Ce fut la première, croyons-nous, mais pourtant il existait déjà des organisations défendant les intérêts particuliers de certaines catégories de consommateurs ou, comme nous disons quand il ne s'agit pas de consommation matérielle, des *usagers* : notamment une « ligue de l'aliment pur » en vue de lutter contre la falsification des denrées, plusieurs « fédérations de voyageurs abonnés sur les chemins de fer », des « ligues de locataires », une « association des abonnés au téléphone », « le Touring Club » pour représenter et défendre les intérêts des voyageurs, etc.

Il y a une vingtaine d'années, dans le nord de la France, les ménagères, lasses de voir que les hommes, malgré leurs démarches auprès des pouvoirs publics et leurs protestations, ne parvenaient point à faire baisser le coût de la vie, décidèrent de procéder par « l'action directe ». Elles marchèrent donc en colonnes vers les marchés et forcèrent les vendeurs à leur livrer les denrées, viande, beurre, œufs, légumes au prix fixé par elles et qu'elles estimaient être le juste prix ; ce qui natu-

rellement eut pour effet de faire fuir les marchands ainsi rançonnés, et qui le lendemain ne revinrent plus.

La nouvelle ligue ne prétendait pas apporter de solution nouvelle, mais elle avait pour but, en coordonnant et en disciplinant toutes ces forces éparses, d'en constituer un faisceau assez puissant pour agir sur les pouvoirs publics dans l'intérêt du consommateur trop souvent sacrifié au producteur et les forcer à intervenir.

La jeune ligue des consommateurs organisa, de 1909 à 1914, une campagne très remarquée et qui fit quelque bruit en France. Elle publia un journal, *Le Consommateur*, qui portait pour devise le mot fameux de Descartes, un peu travesti : *Je dépense, donc je suis.* Cette ligue n'a pu survivre à la guerre, son secrétaire et directeur ayant été tué au front. Néanmoins elle méritait d'être rappelée ici; car elle a pris des initiatives qui resteront. Citons notamment le projet de création d'un office de consommation, chargé de dresser les statistiques nationales et internationales des principales denrées et marchandises ; de publier les variations des cours, leurs causes, leurs répercussions; d'orienter la consommation vers les produits abondants, et inversement de restreindre la demande des produits rares ; de substituer des produits moins chers à d'autres à prix excessifs.

L'idée de cette ligue ne périt pas d'ailleurs : en 1919, une nouvelle ligue des consommateurs fut créée par M. Dumay, directeur du *Progrès Civique*, à Paris. Mais cette seconde tentative échoua. Néanmoins d'autres encore ont été créées dans quelques villes de France, et une d'elles, dans un quartier de Paris, vit encore et publie un petit journal qui porte le même titre que celui de la première ligue : *Le Consommateur.*

Si ces ligues n'ont en pratique qu'une influence négligeable, elles n'en représentent pas moins un principe économique de première importance,

Elles constatent que, sur la scène économique, le consommateur ne joue qu'un rôle effacé, muet : il ne tient même pas l'emploi de « grande utilité », il est « la foule ». Souvent même, il reste dans la coulisse. Un économiste anglais l'a appelé « le tiers oublié ». Il est oublié en toutes circonstances : par exemple au Parlement quand on fait les lois, surtout les lois créant des droits de douanes. Il est oublié même dans les traités d'économie politique où on ne parle de lui que sous cette dénomination vague et anonyme, « la demande ». Il y a bien, dans la division quadripartite des traités classiques, une petite division qui lui est généralement réservée, la dernière, mais elle est réduite presque à rien ou n'est garnie qu'avec les miettes tombées de la production et de la circulation. On a dit que la théorie de la consommation attendait encore son Adam Smith, ce qui veut dire qu'elle n'est pas encore faite.

C'est pourquoi il faut savoir gré à ces ligues de montrer, quoique ce soit l'évidence même, que ce consommateur est celui pour qui tout le mécanisme économique est mis en branle. La consommation, c'est l'acte final de tout le procès qui se déroule à travers toutes les péripéties de la production, de la circulation, de la répartition, le dénouement sans lequel rien de ce qui précède n'a de raison d'être, ni même de sens : ce n'est pas nécessairement la destruction de la richesse mais son emploi définitif aux fins auxquelles elle était destinée. Nous constatons que ce consommateur si oublié est pourtant roi puisque c'est lui qui, comme dit la formule, « fait les commandes » et « donne les ordres ». Et si, par une impertinente inversion de langage, ses fournisseurs l'appellent leur « client », qualificatif qui dans sa signification historique implique dépendance, n'empêche qu'eux-mêmes savent bien à quoi s'en tenir, puisque chacun s'empresse à lui dire « qu'il sera bien servi », mieux que chez le voisin !

Les associations de consommateurs s'appliquent donc à faire l'éducation de leurs membres et du public, en mettant en lumière ce constraste entre ce qu'est le consommateur et ce qu'il devrait être. Elles appellent leur attention sur les conséquences et les répercussions à longue portée de leurs actes, pour le bien comme pour le mal : comment, à force de lire trop de journaux et de transformer les forêts en pâte à papier, ils préparent peut-être l'inondation, peut-être la sécheresse — on ne sait pas encore au juste, mais en tout cas rien de bon ; — et comment, en demandant des dattes à leur dessert, ils pourraient transformer le Sahara en oasis ; et comment, dans un cercle plus rapproché, ils pourront résister à une hausse de prix intempestive en ayant recours à des succédanés, ou inversement relever un salaire avili en cessant de réclamer pour leurs confections un bon marché usuraire.

Elles s'efforcent de démontrer que les intérêts des consommateurs sont homogènes, donc additionnables, et que leur somme n'est autre que ce qu'on appelle l'intérêt public. Elles donneront par là une base économique à cet intérêt public qui jusqu'à présent a été foulé aux pieds sous les intérêts des individus, des professionnels, ou des classes. Les mêmes personnes, qui individuellement considèrent leur intérêt de consommateur comme négligeable, le verront sous un autre jour quand cet intérêt sera multiplié par l'association. Ainsi les mêmes ouvriers, qui en tant que syndiqués poussent indéfiniment à la hausse des salaires, y regarderont à deux fois quand ils seront groupés en sociétés coopératives de consommation, parce qu'alors ils en ressentiront et en mesureront les répercussions.

Elles ont aussi l'ambition d'intervenir dans tous les cas de conflits entre le Capital et le Travail, puisque l'un et l'autre sont les serviteurs

des consommateurs. Jusqu'à présent le public est resté indifférent aux conflits entre ouvriers et patrons et ne s'est ému égoïstement que des grèves dans les services publics qui le touchaient directement. Mais il faut qu'il apprenne à s'émouvoir de tous ces conflits, car tous le touchent de près ou de loin, non seulement tant que la grève dure, mais même quand elle se termine par l'arbitrage ou le contrat collectif, parce qu'alors la paix se fait à ses dépens.

Néanmoins les initiateurs de ces nouvelles ligues ne se font pas d'illusion sur les obstacles qu'elles rencontrent.

Tout d'abord résistance de la part des consommateurs eux-mêmes, car si le consommateur est en même temps producteur, ce qui est le cas ordinaire, en ce cas l'intérêt consommateur se trouve tout à fait relégué au second plan par l'intérêt producteur. Celui-ci, c'est le côté face, qui porte l'effigie de la personnalité, c'est le seul auquel on regarde, parce qu'il représente la vie professionnelle, celle qui intéresse le revenu ; l'autre face, c'est l'envers, le côté anonyme, qui n'intéresse que la vie domestique. Le producteur ne pense jamais à son intérêt en tant que consommateur ou, s'il y pense et le pèse dans la balance, il le trouve léger. L'intérêt du boulanger, du viticulteur, du cordonnier — qu'il soit patron ou ouvrier — c'est d'obtenir le prix maximum de ses produits ou de son travail, et que lui importe si la hausse se répercute sur sa consommation de pain, de vin ou de chaussures ? D'une part c'est la totalité de son budget des recettes qui est en jeu, d'autre part ce n'est qu'une infime partie du budget de ses dépenses qui en souffre. Il est vrai que si la hausse dans le prix des produits devient générale, elle finira par se répercuter aussi sur la totalité du budget des dépenses et alors les deux plateaux de la balance s'équilibreront. Mais ceci c'est, comme dit Bastiat, « ce qu'on ne voit pas », et ce qui en effet n'est pas visible, parce que ce n'est qu'à la longue que l'équilibre se rétablit, si tant est même qu'il s'établisse jamais complètement. En tout cas, les deux courbes ne sont jamais parallèles. Voilà pourquoi les mêmes qui, quand il s'agit de défendre les droits des producteurs, y mettent une passion furieuse, quand il s'agit de défendre les droits du consommateur n'apportent qu'un concours hésitant, toujours prêts à se dérober, sitôt qu'on sortira des généralités pour aborder tel point déterminé.

Pourra-t-on mieux compter sur l'appui de ceux qui sont exclusivement consommateurs et non producteurs ? Mais ceux-là, qui sont-ils ? les rentiers ? les retraités ? les femmes sans profession ? les enfants ? les infirmes ? les vieillards ? toutes catégories sociales qui ne font pas partie de ce que les statisticiens appellent « la population active ». C'est la partie, en effet, passive et muette de la population et qui, comme telle, n'a jamais voix délibérative dans la discussion des grands intérêts

publics. Et encore faut-il remarquer que la plupart de ceux qui composent cette catégorie sociale dépendent pour leur existence d'un producteur actif (mari, père, etc.), et se trouvent par là même, eux aussi, beaucoup plus intéressés à regarder du côté de la production que du côté de la consommation.

Réussît-on même à réveiller chez chaque producteur son intérêt subconscient de consommateur, il resterait encore à grouper et à ordonner ces intérêts, et c'est une nouvelle difficulté, tant ils sont diversifiés et parfois antagonistes! Sans doute, tous les consommateurs ont un même intérêt qui est d'être « bien servis ». Mais songez qu'il y a chez le consommateur autant d'intérêts différents qu'il y a de besoins et de désirs chez l'homme ! et qu'il ne s'agit pas seulement des besoins du consommateur mais aussi, comme nous venons de le dire, de ses devoirs, devoirs envers lui-même, envers les autres consommateurs, envers ses serviteurs. Comment donner une unité à cette hétérogénéité ? Dans le monde économique, les producteurs sont placés au centre et les consommateurs, peut-on dire, dispersés à la circonférence ; ce n'est pas commode de les faire réunir leurs mains pour faire la ronde !

C'est à cette difficulté que la Ligue des consommateurs s'est heurtée tout d'abord. La « Société des abonnés au téléphone » a répondu qu'elle avait parmi ses membres autant de producteurs que de consommateurs et par conséquent n'avait pas à prendre les intérêts de ceux-ci contre ceux-là. La « Ligue sociale des acheteurs » a déclaré, ou du moins pensé *in petto*, que le consommateur était déjà suffisamment égoïste et tyrannique, et que ce qu'il fallait lui apporter c'était non des armes nouvelles pour imposer ses droits mais une discipline pour calmer ses appétits. La « Ligue de l'aliment pur » a fait remarquer à l'« Union des sociétés coopératives de consommation », qu'il ne fallait pas parler de la suppression des marchands, car ce n'était nullement son but, en effet elle comprend aussi des marchands.

On dira peut-être qu'entre les producteurs aussi les divergences et antagonismes ne manquent pas et que pourtant ceux-ci ont bien réussi à s'organiser ? Il est vrai, mais la situation n'est pas tout à fait la même. Entre les producteurs il y a la solidarité professionnelle qui parle plus haut que la concurrence et sait, quand il le faut, faire fléchir celle-ci. Syndicats, fédérations de syndicats, cartels et trusts, autant de victoires de la solidarité professionnelle sur la concurrence — victoires faciles en somme puisqu'il suffit de persuader le producteur que l'association lui procurera de plus gros profits que la concurrence : c'est une opération d'arithmétique.

Somme toute, on peut dire qu'alors que le syndicalisme professionnel tend à envahir de plus en plus le monde économique, au contraire les plans d'organisation du syndicalisme des consommateurs ont échoué.

C'est un fait instructif, car il montre comment chez tout homme l'intérêt du consommateur, au lieu d'être au premier plan, se trouve au contraire effacé par l'intérêt du producteur. La profession crée toujours un lien puissant entre les individus, mais la consommation n'a cet effet que quand il s'agit d'intérêts très spécifiés et qui ont en quelque sorte un caractère professionnel — tels que abonnés au téléphone, touristes, etc. Partout ailleurs, l'atonie et la veulerie des consommateurs découragent les plus ardents de leurs défenseurs.

CHAPITRE VI

Les Ligues d'économies

Parmi les organisations privées qui ont pour objet la lutte contre la cherté, les Ligues d'économies présentent un caractère très spécial : le mode d'action qu'elles ont pour but de propager c'est la restriction de la consommation.

Ce mode d'action se fonde sur une base solide. sur la loi de l'offre et de la demande. En effet, quand les prix montent, il n'y a que deux moyens efficaces pour les ramener à l'équilibre ; c'est ou bien augmentation de l'offre, ou bien réduction de la demande. Or, si le premier moyen nous fait défaut, ce qui a été le cas durant la guerre, il est clair qu'il ne reste plus que le second.

Ajoutons que réduire la demande au cas de raréfaction des denrées, ce n'est pas seulement se conformer à une loi économique, c'est obéir à un devoir moral : en effet, quand il n'y a pas assez pour les besoins de tous, il est juste que ceux qui pourraient maintenir leur consommation parce qu'ils sont en situation de payer de hauts prix, la restreignent volontairement pour laisser la part du pauvre.

Or, pendant la guerre, ces prescriptions économiques et morales ont été complètement méconnues.

Alors que la production des choses utiles se trouvait considérablement diminuée, parce que tout l'effort de la production était consacré à la fabrication des instruments de mort, la demande du consommateur ne s'est pas ralentie et même s'est amplifiée dans toute la mesure des moyens d'achats que l'émission des billets accroissait de jour en jour. C'était une ruée des riches et des pauvres — mais il n'y avait plus de pauvres ! Nous avons parlé dans un chapitre précédent des gaspillages commis dans les armées tant par l'Intendance que par les soldats eux-mêmes, mais ils ne furent pas moins scandaleux dans la population civile.

Loin de flétrir cette façon de faire, l'opinion publique et la presse l'érigèrent en règle de conduite. On enseigna que le devoir de tout Français était « de vivre comme avant la guerre », afin d'alimenter le commerce et l'industrie.

Durant toute la guerre, et aussi jusqu'à la fin de l'année 1917, les Français frondeurs ne cessaient de se moquer des Allemands économes qui avaient su, dès l'origine de la guerre « organiser la famine » en s'accommodant aux conditions créées par le blocus et en inventant mille substituts ingénieux pour remplacer les denrées manquantes. Mais, à la date que nous venons de rappeler, le ministre de l'Agriculture, M. Boret, constata avec étonnement et angoisse que les Français, gros mangeurs de pain, n'avaient plus que 280 grammes de pain par jour jusqu'à la prochaine récolte. Il se décida alors à mettre ses compatriotes à la portion congrue et, de ce chef, la consommation de pain diminua d'environ 30 pour 100, ce qui représenta pour l'année une économie de 24.000.000 de quintaux de blé.

Ce premier pas fait, le gouvernement continua et prit successivement des mesures restrictives de la consommation qui portèrent notamment sur la farine, le pain, la pâtisserie, le lait, le sucre, le chocolat, le charbon, le pétrole, l'essence pour autos, le gaz, l'électricité, et même les menus dans les restaurants. Nous n'avons pas à exposer ces modes d'intervention de l'État dans la lutte contre la cherté, parce qu'ils forment l'objet d'une autre monographie de cette enquête, déjà citée (1); nous ne les rappelons que comme introduction à l'œuvre des ligues d'économies.

Celles-ci en effet n'ont eu d'autre but que de collaborer avec l'État ou, pour mieux dire, d'essayer de rendre son intervention inutile en devançant le rationnement coercitif par le rationnement volontaire.

Si l'Allemagne avait été la première à comprendre l'importance de l'épargne dans cette guerre, c'est parce que le blocus qui l'investissait lui avait fait de nécessité vertu. Mais elle n'avait pas attendu que la pression se resserrât pour prendre des mesures appropriées. On a dit ironiquement que sa manie de l'organisation avait été jusqu'à « organiser » la famine : sachons plutôt reconnaître qu'elle a su organiser l'économie de façon à éviter la famine et que finalement elle y a réussi. Tant de prescriptions minutieuses, et parfois risibles, tant de réglementations qui pour notre tempérament français seraient irritantes et probablement inefficaces — telles que celle de ne pas porter de chemises empesées pour ménager l'amidon, ou dans les administrations publiques de faire servir à nouveau les vieilles enveloppes en retournant le papier — ont atteint, nonobstant certains échecs, le but visé. Le système de rationnement forcé par la mise en cartes a empêché la consommation excessive des denrées nécessaires à la vie, et une population de 66 millions d'habitants qui, avant la guerre, était obligée de faire venir d'outre-mer une

(1) *Le Contrôle du ravitaillement de la population civile*, par M. Pierre Pinot.

notable partie de son alimentation, a réussi à se suffire à elle-même, en grande partie tout au moins, avec ses propres ressources, merveille d'une économie bien ordonnée. D'ailleurs, l'action privée a soutenu énergiquement celle du gouvernement. Innombrables les appels publiés par les professeurs, et nombreuses aussi les ligues dont les membres s'engageaient à ne manger de viande que deux ou trois fois par semaine.

L'Angleterre elle-même, qui n'avait pas sensiblement souffert du blocus des sous-marins et qui, par conséquent, pouvait puiser dans son immense empire et dans le reste du monde tout ce qu'il lui fallait, l'Angleterre à son tour avait reconnu la nécessité de l'économie et même ses grands et petits journaux se jetèrent dans cette campagne avec une passion qui rappelle la campagne historique du *free trade* il y a 90 ans.

Le gouvernement ne s'était pas contenté de prêcher l'économie et même de suggérer à la classe ouvrière l'énorme réduction de moitié sur ses dépenses — conseil qui n'a pas été sans provoquer d'assez vives protestations — mais il prit diverses mesures législatives pour contraindre à l'économie : et d'abord la prohibition d'importation de la plupart des articles de luxe, tels que diamants, automobiles, instruments de musique, porcelaine, fleurs, articles de fantaisie ; ou bien encore articles non de luxe, mais estimés inutiles parce que l'Angleterre en produit suffisamment, tels que savon, cotonnades. Le souci de ne pas porter préjudice aux amis de France empêcha seul que cette prohibition ne fût étendue aux vins et soieries.

Un comité d'organisation pour l'épargne de guerre (*National organising Committee for war savings*) fut constitué pour enseigner au public, et tout particulièrement aux femmes, la nécessité de l'économie et les moyens de la réaliser. Il employa même, comme mode de propagande, le cinéma, qui montra, par une série de tableaux, l'énormité des dépenses et la nécessité de l'économie.

La guerre fit éclore en Angleterre jusqu'à 800 de ces ligues d'économies. Le roi et les ministres se mirent à la tête du mouvement. Les ligues publiaient et répandaient à profusion des tracts incitant aux restrictions nécessaires « *Don't* (ne faites pas), ne consommez pas ceci, ne consommez pas cela ! »

Voici quelques-uns des articles du catéchisme qu'elle publia sous ce titre :

Ne faites pas usage d'autos ou de motocycles pour votre agrément ;

N'achetez pas de vêtements neufs sans nécessité. N'ayez pas honte de porter de vieux habits aussi longtemps que la guerre durera ;

N'employez pas pour votre service plus de domestiques qu'il n'est nécessaire.

Dans certaines familles, on arriva, par devoir patriotique, à restreindre la consommation en pain de 25 pour 100, et en viande de 10 à 25 pour 100, et dans bien des cas à ne plus consommer de pâtisseries.

Néanmoins, il faut reconnaître que, même en Angleterre, l'économie volontaire ne fut pas suffisante pour dispenser de recourir au rationnement obligatoire ; de même que le service volontaire pour l'armée n'avait pas suffi, quoiqu'on l'eût espéré, à dispenser de la conscription.

La France fut le dernier pays à s'émouvoir, sans doute parce qu'elle se trouvait dans cette heureuse situation de pouvoir en temps normal se suffire à elle-même, mais elle ne le put plus du jour où la guerre accrut énormément sa consommation. Et pourtant on continua imperturbablement à tourner en ridicule ceux qui, très rares, conseillaient l'économie.

Cependant, en 1916, dans la *Revue politique et parlementaire* et dans quelques autres journaux, l'un des auteurs de la présente étude publia des articles pour susciter la création d'une Ligue des économies en lui assignant les buts que voici et qu'il n'est pas inutile de rappeler puisqu'il sont encore à l'ordre du jour actuellement :

1° Enrayer la hausse des prix, bien mieux que ne saurait le faire la taxation légale. — Nous dira-t-on que cette hausse des prix porte en elle-même le remède suffisant, parce qu'elle a nécessairement pour résultat une réduction de la consommation? Et qu'au contraire, si l'économie que nous préconisons doit avoir pour résultat une baisse des prix, elle ira, en quelque sorte, contre son but puisqu'elle tendra par là à accroître la consommation ? — Il n'y a pas là de contradiction. Nous voulons remplacer l'économie coercitive et brutale qui résulte de la cherté, par l'économie volontaire et ordonnée qui s'inspire du sentiment de l'intérêt général ;

2° Réduire les frets et améliorer le change, puisqu'en ménageant les ressources du pays nous le dispenserons de recourir à l'étranger; il en résultera donc une diminution dans la quantité de marchandises à importer et dans la somme des paiements à faire au dehors ;

3° Faciliter la souscription aux emprunts d'État, en leur réservant toutes les disponibilités et ressources rendues disponibles par la restriction des dépenses.

A la suite de ces articles une *Ligue nationale des économies* fut créée. Dans son comité figuraient plusieurs professeurs de la Faculté de Droit, dont M. Fernand Faure, directeur de la *Revue politique et parlementaire*, aujourd'hui sénateur, professeurs Gide, Truchy, Rist, et plusieurs personnalités, telles que M. Marsal, devenu plus tard ministre des Finances, M. Ricard, plus tard ministre de l'Agriculture, M. Marion, professeur

au Collège de France, Mme Moll Weiss, fondatrice du cours d'École ménagère, etc.

La Ligue faisait appel aux consommateurs pour leur expliquer la, nécessité de l'économie en ces termes :

L'économie est nécessaire parce qu'il faut ménager les ressources du pays si l'on veut qu'elles durent ;

parce qu'il importe de réduire au minimum les achats à l'étranger;

parce que seule elle peut offrir des disponibilités qui pourront s'offrir à l'Etat pour ses emprunts.

Pour motiver ces objurgations et faire l'éducation du public, elle édicta 17 tracts, un pour chaque denrée essentielle, dans lesquels on démontrait la nécessité d'économiser le pain, l'alcool, le pétrole, le sucre, le charbon, la lumière, etc. etc. Nous donnons en appendice le texte de quelques-uns de ces tracts : tous mériteraient d'être réédités.

La Ligue nationale envoya ses tracts à la presse. Mais elle ne trouva nulle audience. Sur 50 à 60 journaux à qui l'appel fut adressé, 4 à 5 seulement les publièrent. Et non seulement la grande presse patriotique ne publia point les appels de la Ligue, mais même les journaux organes de l'économie politique libérale qui vitupéraient chaque jour l'intervention de l'État et déclaraient qu'il fallait, pour résoudre la crise de consommation, se confier à l'initiative individuelle, ne lui firent pas meilleur accueil.

Le gouvernement lui-même ne vit pas d'un bon œil les travaux de la Ligue, car il ne voulait pas « affoler » la population, en lui révélant la pénurie des denrées. Il ne se décida que trop tard à laisser afficher ou à faire distribuer dans les écoles quelques milliers de ces tracts. Il finit pourtant par créer un grand *Conseil national des économies*, composé de plusieurs centaines de membres, lequel d'ailleurs ne fit absolument rien.

La Ligue vit, un jour, venir à elle dans son modeste local quelques dames de la plus haute société parisienne, désireuses de mettre en œuvre le programme de la Ligue. Mais elle les vit bientôt revenir découragées, avouant leur impuissance à appliquer ces restrictions, car leur maître d'hôtel et leur chef leur avaient déclaré qu'en ce cas ils quitteraient le service.

Mais ce qui est bien plus curieux c'est que ces appels trouvèrent peu d'accueil dans la population ouvrière et même dans les coopératives ! L'ouvrier, en effet, goûte fort peu les conseils d'économie, surtout quand ils lui viennent de la part des bourgeois. Il croit qu'accepter ces conseils ce serait reconnaître que son salaire est supérieur à ses besoins et qu'un tel aveu serait absolument faux et très compromettant pour ses réclamations futures.

CONCLUSION

On trouvera sans doute maigre et courte cette revue des résultats obtenus par les organisations privées dans la lutte contre la cherté. Les ligues de consommateurs et les ligues d'économies ayant échoué, il n'y a que les sociétés coopératives de consommation qui aient obtenu certains résultats. C'est peu, évidemment, mais que pouvaient-elles faire ? Si nous analysons les causes qui déterminent la hausse des prix, nous voyons combien la plupart sont au-dessus des possibilités d'action des sociétés coopératives ou des ligues de consommateurs.

La principale de toutes ces causes, durant la guerre et surtout dans les années qui ont immédiatement suivi, c'est l'inflation. A cela, que peuvent les associations privées ? Absolument rien.

Une autre cause, d'importance, et qui a agi dès le lendemain de la déclaration de guerre, c'est la réduction de l'offre, en comprenant sous ce mot à la fois le resserrement de la production, le manque de matières premières et de main-d'œuvre, la difficulté des transports par terre et par mer. Or ici aussi, que peuvent les sociétés coopératives ? Rien non plus. Sans doute si elles étaient arrivées au degré d'organisation que nous ambitionnons pour elles, si elles avaient pris en main l'industrie et le commerce, elles pourraient agir efficacement sur l'offre, régler les arrivages, empêcher les accaparements, abaisser les barrières des douanes en temps voulu, mais en l'état actuel elles n'ont dans la production qu'une part insignifiante. Même dans le pays où elles sont le plus développées, comme en Angleterre, c'est à peine si elles contrôlent 1 ou 2 pour 100 de la production nationale.

Une autre cause de la cherté c'est la persistance, et même l'intensification, de la demande. Ici il semble bien, quoique en violation peut-être des principes de l'Économie politique classique, que l'action des coopératives pourrait se faire sentir, car si elles ne tiennent qu'une place insignifiante dans le domaine de la production, elles en tiennent une considérable dans celui de la consommation. Elles groupent dans plusieurs pays près de la moitié de la population et dans certaines villes la presque totalité. Elles devraient donc être en situation d'exercer une action puissante sur la demande, la régler, la discipliner — et nous avons vu, en effet, qu'en diverses circonstances elles avaient tenté de le faire, non sans quelque succès.

Néanmoins c'est bien peu de chose : la masse des consommateurs, même de ceux déjà organisés dans les cadres des sociétés coopératives, est encore trop ignorante de ses véritables intérêts, trop indisciplinée, pour qu'on puisse attendre d'elle une sage utilisation de son pouvoir d'achat. La politique de la consommation est encore toute à créer.

Alors, après cette série d'éliminations, quels sont les facteurs de la cherté qui tombent sous l'empire des sociétés de consommation et des organisations privées en général ? C'est seulement la majoration abusive des profits, laquelle peut tenir soit à la multiplicité des intermédiaires, soit à la coalition expresse ou tacite des marchands et fabricants, soit à la spéculation qui sait choisir pour la vente le moment le plus favorable au vendeur et le plus défavorable à l'acheteur, soit surtout à l'ignorance des consommateurs qui les livre à l'exploitation des marchands, soit enfin à leur niaise vanité qui en fait leurs complices. C'est dans ce domaine limité que s'exerce l'action bienfaisante des coopératives, tant à l'intérieur des sociétés, dans leurs relations avec leurs propres membres, que sur le marché public par le fait même de leur présence, du moins dans l'étendue du cercle où leur concurrence peut se faire sentir.

En Angleterre, et même en Suisse, tout le monde pense que s'il n'y avait pas eu les coopératives la hausse des prix, qui est actuellement de 60 à 70 pour 100 environ, serait bien supérieure.

Les coopératives allemandes ont rendu de tels services à la population qu'en 1915, au Congrès coopératif de Francfort, M. le professeur Stein déclarait publiquement : « Où en serions-nous dans cette guerre, dans cette forteresse assiégée qu'est l'Allemagne, si nous n'avions pas des coopératives ! »

Il ne faut pas croire en effet que, pour être ainsi limitée, l'action des coopératives sur les prix soit peu de chose, car dans la majoration des prix la part due aux facteurs que nous venons d'énumérer (multiplicité des intermédiaires, spéculation, exploitation de l'ignorance ou de la vanité de l'acheteur) est énorme. Sans doute, en France, à l'heure actuelle, elle est peu de chose relativement aux effets de l'inflation monétaire, mais cette inflation fournit elle-même le milieu le plus propice à tous les modes d'exploitation du consommateur. C'est un bouillon de culture pour tous les bacilles et leurs toxines que la coopérative a pour rôle de combattre.

Au reste, la preuve irrécusable des services rendus au public par les coopératives de consommation se trouve dans l'augmentation rapide du nombre de leurs adhérents au cours de la guerre — et cela dans tous les pays belligérants. Les populations se sont précipitées vers les coopératives, comme au Moyen âge elles allaient chercher un asile dans la cathédrale, ou comme dans l'arche, au temps du déluge !

Voici les statistiques comparées des coopératives françaises de consommation avant et après la guerre :

	1913	1920
	—	—
Nombre de sociétés......	2.980	4.043
Nombre de sociétaires....	865.000	2.498.000
Chiffre d'affaires (francs)	317.000.000	1.839.000.000
Moyenne par société.....	120.000	478.000
Moyenne par sociétaire...	367	736

Il est à remarquer toutefois que le progrès n'est remarquable qu'en ce qui concerne le nombre des membres (2.500.000, ce qui avec les membres de la famille ne doit représenter guère moins de 10 millions de personnes, soit un quart de la population française) mais comme chiffre d'affaires, si l'on tient compte de la dépréciation du franc, le progrès est faible et même, comme moyenne d'achat par tête, il y a une forte régression (1).

Le progrès est néanmoins visible, et il l'est plus encore dans l'organisation.

Car pour réagir contre la hausse des prix, pour reconstituer la coopération dans le Nord et l'Est, pour lutter contre le grand commerce, la Fédération nationale, dans chaque région, a poussé à la fusion des petites coopératives isolées avec les sociétés plus anciennes et qui étaient plus fortes en ressources financières, techniques et morales. Le résultat a été la création d'environ 60 coopératives régionales, dont plusieurs, comme l'Union des coopérateurs de la région parisienne, sont devenues très puissantes.

Ces coopératives régionales peuvent être, à bon droit, considérées comme l'armature la plus solide et la plus résistante de la coopération française.

Cette concentration s'est manifestée aussi dans le développement du magasin de gros des coopératives, organisme d'achats en commun et de production des sociétés fédérées. En 1914, il ne faisait que 13 millions de francs d'affaires. En 1920, il a été de 170 millions. Et dans celui de la Banque des coopératives, créée seulement après la guerre, en 1922 : elle a maintenant un capital de garantie de 15 millions et près de 125 millions de dépôts à vue ou à terme.

* * *

Au reste, à ceux qui se plaisent à déprécier l'action des coopératives et généralement des organisations privées dans la lutte contre la cherté,

(1) En 1920 le franc était déjà tombé à 0,40 franc-or ; donc 1.839 millions ne représentaient que 736 millions d'avant la guerre; et la moyenne d'achat par tête, 736 francs, ne représentait que 294 francs-or, au lieu de 367 en 1913.

nous demanderons ce qu'ont fait de plus les pouvoirs publics? Armés de tous les moyens de coercition qu'ils ont l'avantage de forger eux-mêmes, lois pénales, réglementation administrative, fixation des prix, magasins municipaux, ont-ils fait baisser les prix plus que les coopératives ?

La seule conclusion à retenir de cette impuissance relative des pouvoirs publics et de l'association privée à agir sur la hausse des prix, c'est que les économistes de l'école classique ne se trompaient pas complètement quand ils enseignaient que les prix sont gouvernés par des lois naturelles qui bravent les efforts des hommes. Sans être de leur école, nous reconnaissons loyalement que la guerre actuelle a plutôt apporté une confirmation à leur enseignement.

APPENDICE

Ne pouvant reproduire tous les tracts, aujourd'hui introuvables, de la Ligue qui recommandait au public les économies, nous voulons du moins sauver de l'oubli les trois suivants.

Économisons l'alcool

Dans les nombreux appels déjà adressés au public : « Économisons le pain ! la viande ! le sucre ! le charbon ! le pétrole ! le papier ! l'étoffe ! » la Ligue ne visait que les denrées utiles ou même nécessaires à la vie. Et c'est précisément parce qu'elles répondaient aux besoins de tous que nous adjurions chacun de se rationner.

Mais cette fois le mot d'économie appliqué à l'alcool, c'est-à-dire au produit le plus homicide qu'ait inventé l'industrie humaine, paraît bizarre. Pourquoi économiser un poison ? Il ne s'agit pas de l'économiser mais de le supprimer.

Sans doute si notre Ligue était une Ligue antialcoolique, mais elle est une Ligue d'économie et c'est à ce point de vue qu'elle doit se placer. Or il se trouve que, depuis la guerre, la consommation de l'alcool n'apparaît plus seulement comme un péril pour la santé publique ou la moralité publique, mais comme un gaspillage d'une matière indispensable à la Défense nationale.

Car on sait que l'alcool, qui jusqu'à ce jour n'avait servi qu'à tuer nos concitoyens, est maintenant employé à tuer l'ennemi. Par un singulier honneur qu'il ne méritait pas, cet Apache a été mobilisé pour la défense du pays. C'est l'alcool qui est employé comme dissolvant pour la fabrication des explosifs. Chaque gargousse en consomme quelques litres, chaque grande bataille des milliers d'hectolitres. Et, au cours d'une année, la guerre en absorbe une quantité égale à la production totale de la France en temps normal et très supérieure à la production actuelle.

Qu'en résulte-t-il ? C'est qu'il faut importer d'Amérique, à un prix invraisemblable, l'alcool nécessaire à nos usines de guerre. Ne serait-il pas plus économique de se servir d'abord de celui que nous avons chez nous ? l'État l'a bien réquisitionné en théorie, mais en fait il le restitue aux débitants parce que s'il refuse la farine aux pâtissiers, il ne croit pas devoir refuser aux débitants la matière première de leur industrie.

Ainsi donc, les millions de petits verres consommés chaque jour sont dérobés à notre armement. Et pas seulement à notre armement, mais aussi à notre alimentation.

Car avec quoi est fait l'alcool dit d'industrie ? Uniquement avec des denrées alimentaires : orge, seigle, maïs, riz, betteraves surtout (donc autant de moins pour le sucre). Les deux millions d'hectolitres d'alcool produits en France exigent la distillation de beaucoup plus de six millions de quintaux de ces produits alimentaires, ce qui suffirait à nourrir pendant un mois environ toute la population française.

Donc ce n'est point assez de dire au buveur, comme on l'a fait jusqu'à présent, qu'il s'empoisonne et empoisonne sa postérité, il faut ajouter que chaque petit verre enlève à la France un peu de sa poudre et un peu de son pain.

En ce qui concerne les économies déjà préconisées par nous, nous avions espéré que l'adhésion courageuse du public aurait pu éviter de recourir à des mesures coercitives — mais en ce qui concerne la réduction volontaire de la consommation de l'alcool nous n'avons pas le même espoir, car nous savons qu'il est plus difficile de réduire la part faite au vice que celle faite au besoin, même nécessaire. Aussi nous ne pouvons que nous joindre à ceux qui, de toutes parts, réclament la restriction obligatoire de cette consommation. Est-il admissible que celle du sucre, du pétrole ou du gaz, peut-être demain celle de la viande ou du charbon, soit rationnée, tandis que celle de l'alcool reste encore illimitée ?

Un journal illustré donnait récemment une image impressionnante : celle d'un buveur sirotant son petit verre sur le zinc et disant : « Ça réchauffe mieux que le charbon » — et le débitant répondait : « Oui, et puis il y en a ! »

Il y en a ? Eh bien, qu'il aille au front, cet alcool, dans les obus. Nous ne voulons plus le voir en civil.

L'économie de lumière
Utilisons mieux le soleil

Parmi les économies que la guerre nous aura inspirées, il en est peu d'aussi fertiles en conséquences bienfaisantes que celle qui a consisté à avancer nos horloges pendant les mois d'été, de façon à nous faire commencer la journée une heure plus tôt, du 1er avril au 1er octobre.

Le législateur français s'est fait un peu tirer l'oreille pour l'adopter. Il mérite pourtant que nous lui soyons reconnaissants de s'y être décidé et d'avoir enfin suivi le bon exemple que nous avaient donné non seulement nos ennemis, mais nos amis et alliés, l'Angleterre et l'Italie.

Mais il faut que tous nous consentions à appliquer loyalement la loi. Il faut que nous ne cherchions pas à rendre ses effets vains en modifiant les horaires d'après lesquels notre vie était réglée avant le 15 juin.

N'imitons pas ce proviseur de lycée d'une grande ville, qui a essayé de retarder l'entrée des élèves dans les classes, ni ce préfet, qui a autorisé les cabarets, obligés jusque là de fermer leurs portes à vingt-trois heures, à rester ouverts jusqu'à minuit. C'est précisément en modifiant les habitudes invétérées de la population urbaine, que la réforme doit produire ses heureux effets.

Dans la saison d'hiver, alors que le jour solaire ne dure que neuf ou dix heures, il est évidemment heureux que des moyens nous soient fournis de prolonger notre travail. Mais aux époques où le soleil reste douze, quatorze, seize heures au-dessus de l'horizon, n'est-ce pas une aberration que de rester au lit, les volets clos, pendant une partie de la matinée et de prolonger ensuite la vie bien au delà de l'heure crépusculaire, au lieu de faire coïncider notre repos avec le moment où la nature elle-même semble nous inviter au sommeil ?

Il y a là une déformation de la vie, à laquelle les citadins se sont laissés

de plus en plus aller, au détriment de leur santé physique et morale. Ils gaspillent ainsi des forces précieuses. Ils oublient trop le mot de Michelet : « De toutes les fleurs, la fleur humaine est celle qui a le plus besoin de soleil. »

En réalité, la réforme nous ramène aux bonnes habitudes d'il y a quarante ou cinquante ans.

D'autre part, la dépense de l'éclairage artificiel pèse sur le budget des particuliers et des villes. Une heure de gaz, d'électricité, de pétrole, représente, au bout du semestre, un chiffre respectable de millions. On n'a pas encore cherché à l'évaluer en France, mais en Angleterre, l'économie annuelle est estimée à deux millions et demi de livres sterling, c'est-à-dire quelque chose comme 70 millions de francs. Même par le temps de milliards dans lequel nous vivons, la somme n'est pas insignifiante.

En France, la plupart des Compagnies du gaz ont subi, dans les derniers temps, de très lourdes pertes par suite de la hausse du charbon. Ce qui a déjà entraîné, pour la population d'un certain nombre de villes et entraînera bientôt pour la population de toutes nos villes, une hausse sensible du prix du gaz.

Le changement de l'heure a déjà produit les plus heureux résultats en Angleterre où tout le monde, en première ligne les ouvriers, s'en félicite hautement. Il en sera de même chez nous. Les travailleurs français, comme les travailleurs anglais, après leur sortie de l'atelier, du magasin ou du bureau, bénéficieront d'une plus longue portion de jour. Et tout le monde appréciera vite les bienfaits que ce modeste changement apporte à notre santé et à notre bourse.

Économisons le papier
Hausse énorme du papier.

La hausse du papier touche très vivement tous ceux qui, par situation, sont appelés à faire un grand usage de papier, et on sait s'ils sont nombreux à notre époque !

Cette hausse, qui est actuellement de plus du quadruple, est beaucoup plus forte que celle des denrées auxquelles s'attache plus volontiers l'attention publique. Ni la viande, ni le vin, ni les œufs, ni le pétrole, ni les étoffes, ni le cuir, n'ont subi proportionnellement une hausse aussi considérable.

C'est précisément pour cela qu'il importe que l'opinion soit avertie du danger et qu'elle se rende compte de l'intérêt national qu'il y a à une réduction aussi grande que possible de la consommation.

Les causes de l'élévation des prix sont nombreuses : 1° la raréfaction de la matière première ; 2° la difficulté des transports et la hausse énorme des frets ; 3° la raréfaction de la main-d'œuvre et la cherté des matières dont ne peut se passer la fabrication du papier : telles que charbon, fécule, colle, résines, produits chimiques, matières colorantes.

De là est résulté que la pâte à papier, dont le prix normal était d'environ 35 francs les 1.000 kilogrammes, est montée à 165 francs, soit une augmentation de plus de 400 pour 100. Le prix du papier s'est accru en conséquence et, pour ne citer que des prix minima : le papier à imprimer s'est élevé à 155 francs le quintal, le papier enveloppe à 130, le papier écolier à 140, le papier de couleur à 160, le papier pour machine à écrire à 200, le papier sulfurisé à 210.

Inconvénients graves de cette hausse.

Il est presque impossible que cet état de choses ne finisse pas par influer sur le prix des journaux, d'autant plus qu'une des principales ressources de la presse, la publicité, est singulièrement restreinte par les événements.

Il peut entraîner aussi l'augmentation de prix des fournitures scolaires, qui serait pour les budgets des familles, ou pour ceux des municipalités, une charge de plus qu'il importerait de leur épargner.

D'assez lourds fardeaux pèseront sur la production industrielle et sur les transactions commerciales pour qu'il y ait un intérêt évident à alléger le plus possible le coût de cet instrument indispensable de communication.

La vie intellectuelle, non moins indispensable au pays, pourrait être entravée d'une manière grave par la cherté du papier et du livre.

Enfin, et surtout, n'oublions pas que nous devons en ce moment demander à l'étranger ce que notre production nationale est incapable de nous procurer ; rien qu'au mois de mai 1916, la quantité de papier importée à été de 63.311 quintaux métriques.

Pendant les quatre premiers mois de 1916, les matières premières importées en France pour la fabrication du papier ont atteint 811.650 quintaux métriques. Ce sont des frais qui contribuent pour leur part à la défaveur de nos changes et à la diminution de nos ressources.

L'opinion publique doit s'en préoccuper.

Il importe donc que l'opinion publique en soit bien convaincue : moins nous emploierons de papier, moins nous aurons à en payer à l'étranger, moins nous aurons d'or à exporter et plus nous aurons de chances de maintenir intact notre crédit.

Comment faire l'économie du papier ?

Il y a deux façons d'y parvenir :

1° Tout d'abord, le vieux papier étant une matière excellente pour fabriquer le neuf, l'occasion est tout indiquée, pour chacun, d'utiliser les vieux papiers sans les détruire inutilement par le feu ou par le jet aux ordures.

L'appel déjà adressé à ce sujet a été entendu ; il faut y répondre encore davantage et apporter aux fabricants, avec plus de méthode peut-être et en profitant de leurs avis, la matière dont ils savent tirer bon parti. On peut dire que la récolte du vieux papier a été, jusqu'ici, insuffisamment organisée. Il reste beaucoup à faire de ce côté. Pour cela, comme pour le changement d'heure, nous avons été devancés par l'Angleterre, où les pouvoirs locaux ont su donner une vive impulsion à la récolte des vieux papiers.

2° Il faut réduire la consommation.

Sans parler ici de la presse et des administrations publiques qui, nous en sommes convaincus, sauront donner l'exemple, le public peut, dans une mesure

dont chacun sera bon juge pour lui-même, limiter sa consommation de papier.

Il le peut de différentes façons :

a) D'une manière générale, en réduisant au minimum l'emploi de papier destiné au pliage ou à l'emballage.

b) Dans la correspondance, en recourant aux moyens suivants :

1° la substitution de la forme *note* à la forme *lettre* ; 2° la suppression de l'enveloppe dans tous les cas où la communication peut, sans inconvénient, passer devant des yeux étrangers ; 3° la suppression de la deuxième feuille de papier à lettre quand elle n'est pas utilisée et l'emploi des pages nécessaires suivant leur ordre logique de succession, sans laisser le verso en blanc comme d'aucuns le font par fantaisie ; 4° la substitution d'enveloppes, ou de cartes timbrées, à l'emploi de timbres-poste mobiles, et la généralisation de l'emploi de la carte postale.

Si la substitution des enveloppes ou cartes timbrées aux timbres-poste mobiles doit être onéreuse pour l'État, que celui-ci en relève le prix : tout le monde s'inclinera. Mais ce qui importe par-dessus tout c'est que l'État et les particuliers s'appliquent à diminuer la consommation d'un article dont la matière première nous vient de l'étranger.

La Révolution n'a pas dédaigné ces petites économies dans la grande pénurie de papier où la jeta brusquement un énorme accroissement de la demande coïncidant avec une importante diminution de la production. Ses ministres nous ont laissé, à cet égard, des exemples qu'il serait bon de suivre aujourd'hui. N'est-ce pas l'un d'eux, François de Neufchâteau, qui, dans ses instructions aux bureaux du ministère de l'Intérieur, en date du 23 août 1798, recommandait l'économie dans la correspondance en même temps qu'une écriture « plus soignée » dans des lettres plus courtes ?

INDEX

D

E

F

TABLE DES MATIÈRES

PLAN D'ENSEMBLE

D'UNE

HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

I

LISTE DES DIRECTEURS ET DES COMITÉS DE DIRECTION

DIRECTEUR GÉNÉRAL : M. JAMES T. SHOTWELL

Membre de droit des Comités de direction

FRANCE

Comité de direction :

Président : M. Charles GIDE.

Membres : M. Arthur FONTAINE.
M. Henri HAUSER.
M. Charles RIST.

BELGIQUE

M. H. Pirenne, *directeur.*

GRANDE-BRETAGNE

Comité de direction :

Président : Sir William BEVERIDGE, K. C. B.

Membres : M. H. W. C. DAVIS, C. B. E.
M. Thomas JONES, LL. D.
M. J. M. KEYNES, C. B.
M. F. W. HIRST.
M. W. R. SCOTT, D. Phil., LL. D.

ITALIE

Comité de direction :

Président : M. Luigi EINAUDI.

Membres : M. Pasquale JANNACCONE.
M. Umberto RICCI.

ALLEMAGNE

Comité de direction :

Président : M. Carl MELCHIOR.
Membres : M. A. MENDELSSOHN-BARTHOLDY.
M. Hermann BÜCHER.
M. Carl DUISBERG.
M. Max SERING.

AUTRICHE

Comité de direction :

Président : † M. Friedrich WIESER.
(Mort le 26 juillet 1926).
Membres : M. Richard RIEDL.
M. Richard SCHULLER.
M. Clemens PIRQUET.

HONGRIE

M. Gustave GRATZ, *directeur.*

RUSSIE

† Sir Paul VINOGRADOFF.
(Mort le 19 décembre 1925).
M. Michel FLORINSKY, *directeur-adjoint.*

PAYS-BAS

M. H. B. GREVEN, *directeur.*

PAYS SCANDINAVES

Comité de direction :

Président : M. Harald WESTERGAARD (Danemark).
Membre : M. Eli KECKSCHER (Suède).

ROUMANIE

M. David MITRANY, *directeur.*

II

LISTE DES MONOGRAPHIES

L'histoire économique et sociale, comme l'indique la préface du Directeur, est composée de monographies écrites par les personnalités les plus qualifiées pour chaque sujet traité. Parmi les auteurs dont la liste est ci-dessous, plus de trente ont été ministres ou en ont rempli les fonctions dans les gouvernements du temps de guerre. D'autres ont occupé des postes très importants où ils ont été à même d'observer avec précision les effets de la guerre sur les services qu'ils dirigeaient. Une liste descriptive plus détaillée des auteurs et des monographies figure dans les Rapports annuels du Directeur de la Section historique et économique de la Dotation Carnegie, qui seront envoyés sur toute demande adressée soit à l'éditeur, soit aux bureaux de la Section historique et économique, 405 West, 117 th Street, New-York.

Cette liste ne comprend que les monographies déjà parues et celles qui sont en préparation. Elle pourra être modifiée ou allongée selon les besoins. Les monographies se divisent en deux catégories principales : celles destinées à former un volume de 300 à 500 pages, et celles qui, ne comportant qu'une centaine de pages, pourront être ultérieurement réunies en un même volume avec d'autres traitant de sujets connexes. Les titres ont été groupés pour indiquer l'arrangement en volumes qui est projeté, mais dans les Séries longues et compliquées, ce groupement ne saurait être considéré comme définitif. Les monographies déjà parues sont indiquées par un astérisque, celles qui ne traitent qu'une partie d'un sujet par un double astérisque.

Série Française

*Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.

L'Organisation gouvernementale française pendant la guerre :

- **Les Formes du gouvernement de guerre, par M. Pierre Renouvin ;
- *Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser ;
- Les Services administratifs pendant la guerre (leur histoire et leurs archives), par M. A. Boutillier du Retail ;
- **L'Organisation de la République pour la paix, par M. Henri Chardon.

*Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.

*L'Agriculture pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.

La Guerre et l'industrie française :

*L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine ;
L'Organisation des industries de guerre, par M. Albert Thomas ;
**Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion ;
Les Industries métallurgiques, par MM. L. Pralon, P. Richemond et L. Baraduc-Muller ;
Les Industries chimiques, par M. Eugène Mauclère ;
Les Combustibles minéraux, par M. Henri de Peyerimhoff ;
**Les Forces hydro-électriques, par M. Raoul Blanchard ;
Les Bois d'œuvre pendant la guerre, par M. le général Chevalier ;
Les Industries de l'aéronautique, par M. le colonel Paul Dhé.

La Guerre et le travail (3 volumes) :

Salaires, tarifs, conventions collectives, grèves, par MM. William Oualid et C. Picquenard ;
Placement et chômage, par M. A. Créhange ;
Le Syndicalisme durant la guerre, par M. Roger Picard ;
**La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. Nogaro et M. le lieutenant-colonel Weil ;
**La Santé et le travail des femmes pendant la guerre, par M. Marcel Frois.

Effets économiques de la guerre dans les régions envahies :

L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre Boulin;
Le Ravitaillement des régions envahies, par MM. Paul Collinet et Paul Stahl ;
Les Dommages de guerre pour la France, par MM. Edmond Michel et Prangey.

Réfugiés et prisonniers de guerre :

Les Réfugiés, par M. Pierre Caron ;
Les Prisonniers de guerre en France, par M. Georges Cahen-Salvador.

La Guerre et le commerce :

La France et la politique économique interalliée (2 volumes), par M. Etienne Clémentel ;
La Guerre et le commerce français. Etude générale, par M. Charles Rist.

La Guerre et la marine marchande française :

Transports par mer : la marine marchande, par M. Cangardel ;
Les Ports français pendant la guerre, par M. Georges Hersent.

La Guerre et les transports :

*Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. Marcel Peschaud ;
*La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. Georges Pocard de Kerviler.

La Guerre et les finances françaises :

*Les Finances de guerre de la France, par M. Henri Truchy ;
Le Marché monétaire et financier français pendant la guerre, par M. Albert Aupetit.

Le Coût de la guerre pour la France :

*Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston Jèze ;
Le Coût de la guerre pour la France, par MM. Charles Gide et Gaston Jèze.

La Guerre et la vie sociale :

*La lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Charles Gide et Daudé-Bancel ;
Problème du logement et urbanisme, par MM. Henri Sellier et Bruggeman ;
La population et les revenus en France pendant la guerre, par M. Michel Huber ;
*Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. Lucien March.

La Guerre et la santé publique :

La Défense de la santé publique pendant la guerre, par le Dr Léon Bernard ;
Les Mutilés, par MM. Cassin et de Ville-Chabrolle.

Mémoires et impressions de tranchées, par M. Jean Norton Cru.

Etudes d'Histoire locale (2 volumes).

**Paris, par MM. Henri Sellier, Bruggeman et Poëte ;
**Lyon, par M. Edouard Herriot.
**Marseille, par M. Paul Masson ;
**Rouen, par M. J. Levainville ;
**Bordeaux, par M. Paul Courteault ;
**Bourges, par M. Claude-Joseph Gignoux ;
**Tours, par MM. Michel Lhéritier et Camille Chautemps ;
L'Alsace et la Lorraine, par M. Georges Delahache.

La Guerre et les colonies françaises :

*L'Afrique du Nord, par M. Augustin Bernard ;
Les Colonies françaises pendant la guerre, par M. Arthur Girault.

Série Belge

La Belgique et la guerre mondiale, par H. Pirenne.

La Déportation et le travail forcé des ouvriers et de la population civile (1915-1918), par M. Fernand Passelecq.

*Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.
*La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et Vauthier.
*Le Secours-Chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Ernest Mahaim.
L'Industrie belge pendant l'occupation allemande, par le comte Ch. de Kerchove.
L'Action du gouvernement belge en matière économique pendant la guerre, par M. F. G. van Langenhove.

Série Américaine

*Recueil des sources américaines pour l'Histoire économique de la guerre, par MM. Waldo G. Leland et Newton D. Mereness.
Le Contrôle de l'industrie pendant la guerre aux États-Unis, par M. Alvin S. Johnson.
Histoire des Chemins de fer américains et politique des transports pendant la guerre, par M. Walker D. Hines.
Histoire financière de la guerre, recettes, taxations, etc..., par M. Thomas Sewal Adams.
Les Contrôles de guerre aux États-Unis, par M. Edwin F. Gay.
Autres volumes en préparation.

Série traduite et abrégée

*Histoire des Industries françaises pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.
L'Agriculture et le contrôle du ravitaillement en France pendant la guerre, par MM. Michel Augé-Laribé et Pierre Pinot.
Les Finances et les dépenses de guerre en France, par MM. Henri Truchy et Gaston Jèze.
Les Formes du gouvernement de guerre en France, par M. Pierre Renouvin.
L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre Boulin.
« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par MM. Gratz et Schüller.
Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph Redlich.
Autres volumes en préparation.

Série Britannique

*Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.
*Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.
*Manuel de l'administration des archives, par M. Hilary Jenkinson.

Le Gouvernement de guerre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, considéré spécialement au point de vue économique, par M. W. G. S. Adams, C. B.

*Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith. D. C. L.

*Mécanisme de certains contrôles de l'Etat, par M. E. M. H. Lloyd.

Rationnement et ravitaillement, par Sir William Beveridge, K. C. B., et Sir Edward C. K. Gonner, K. B. E.

*Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.

Les Impôts et les bénéfices de guerre, par Sir Josiah C. Stamp, K. B. E.
- Les Impôts.
- Les Bénéfices de guerre et leur répartition.

La Guerre et les assurances. Série d'études :
- Assurances sur la vie, par M. S. G. Warner.
- Assurances-incendie, par MM. A. E. Sich et S. Preston.
- Assurances maritimes, par Sir Norman Hill.
- Sociétés de Secours mutuels et assurances sur la santé, par Sir Alfred Watson.
- Le Mouvement national pour l'épargne, par Sir William Schooling.
- Assurances contre le chômage, par Sir William Beveridge.

Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre, par M. C. Ernest Fayle.

*Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.

*L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.

L'Industrie britannique du fer et de l'acier pendant la guerre, par M. W. T. Layton, C. H., C. B. E.

Les Effets de la guerre sur les industries textiles britanniques :
- **La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

*Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton. K. B. E.

Les Trade-Unions et la guerre, par M. G. D. H. Cole :
- **Le Trade-Unionisme et les munitions.
- **La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon.
- **Les Organisations ouvrières par ateliers.

*L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe. C. B. E.

Effets de la guerre sur la santé publique :
- La Santé de la population civile pendant la guerre, par M. A. W. J. Macfadden, C. B.
- La Santé des soldats démobilisés, par M. E. Cunyngham Brown C. B. E.

*Les Industries de la Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

*L'Ecosse rurale pendant la guerre : Série d'études sous la direction de M. W. R. Scott :
- *Pêcheries écossaises, par M. D. T. Jones ;
- *Agriculture écossaise, par M. H. M. Conacher ;

*Le Travailleur agricole, par M. Duncan ;
*La Réforme agraire, par M. W. R. Scott ;
*Appendice sur le jute, par M. J. P. Day.

*Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. F.W. Hirst et J. E. Allen.

Le Pays de Galles et la guerre, par M. T. Jones.

Manuels pour l'étude de l'économie de guerre :

Dictionnaire des organisations officielles du temps de guerre, par M. N. B. Dearle.

Chronique économique de la guerre, par M. N. B. Dearle.

Etudes d'Histoire sociale britannique pendant la guerre mondiale (en préparation).

Le Coût de la guerre pour la Grande-Bretagne (en préparation).

Série Italienne

Bibliographie économique et sociale de la guerre, par M. Vincenzo Porri, avec une introduction sur les archives de la guerre, par M. Eugenio Casanova.

*La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'Stefani.

La Production agricole en Italie (1914-1919), par M. Umberto Ricci.

Les Classes agricoles en Italie pendant la guerre, par M. Arrigo Serpieri.

*L'Alimentation et la politique du ravitaillement en Italie, par M. Riccardo Bachi, avec un appendice sur le Réapprovisionnement en vivres de l'armée italienne, par M. Gaetano Zingali.

Les Finances de guerre, par M. Luigi Einaudi.

Le Coût de la guerre pour l'Italie, par M. Luigi Einaudi.

De l'Inflation en Italie et de ses répercussions sur les prix, les revenus et les changes étrangers, par M. Pasquale Jannaccone.

*Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.

Le peuple italien pendant et après la guerre : étude sociale, par M. Gioacchino Volpe.

*Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série Allemande

Aperçu bibliographique de la littérature allemande relative à l'histoire économique et sociale de la guerre, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy et M. E. Rosenbaum, avec une section sur les archives impériales, par M. le comte Musebeck.

Effets de la guerre sur le gouvernement et la constitution de l'Allemagne :

a) Le Gouvernement de guerre de l'Allemagne, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy ;

b) L'Administration politique des territoires occupés, par MM. von Gayl, W. von Kries et L. F. von Kohler.

Effets de la guerre sur la morale et la religion :
- *a*) Les Effets de la guerre sur la morale, par M. O. Baumgarten.
- *b*) Les Effets de la guerre sur la religion, par MM. Erich Foerster et Arnold Rademacher.
- *c*) Les Effets de la guerre sur la jeunesse, par M. Wilhelm Flitner.
- *d*) La Guerre et le crime, par M. Moritz Liepmann.

Effets de la guerre sur la population, le revenu et le niveau de la vie en Allemagne :
- *a*) Les Effets de la guerre sur la population, par M. R. Meerwarth.
- *b*) Les Effets de la guerre sur les revenus, par M. A. Gunther.

Les Effets généraux de la guerre sur la production, par M. Max Sering.

La Guerre et le contrôle gouvernemental :
- *a*) Le Contrôle de l'État et sa liquidation, par M. H. Göppert.
- *b*) L'Approvisionnement des matières premières et le contrôle du gouvernement, par M. A. Koeth.
- *c*) La Coopération économique avec les alliés de l'Allemagne et l'organisation du ravitaillement, par M. W. Frisch.
- *d*) L'Utilisation économique des territoires envahis :
  - La Belgique et la France du Nord, par M. Jahn.
  - La Roumanie et l'Ukraine, par M. Mann.
  - La Pologne et la région baltique, par MM. W. von Kries et von Gayl.

Les Effets de la guerre sur le commerce allemand, par M. W. Wiedenfeld.

Les Effets de la guerre sur la navigation et les chemins de fer .
- *a*) La Guerre et la flotte allemande, par M. E. Rosenbaum.
- *b*) La Guerre et les chemins de fer, par M. Sarter.

L'Influence de la guerre sur l'industrie allemande, par M. Hermann Bücher

La Guerre et les syndicats ouvriers allemands, par MM. Paul Umbreit, Adam Stegerwald, Antoine Erkelenz ; le Travail des femmes pendant la guerre, par le Dr Charlotte Lorenz.

L'Histoire sociale des classes ouvrières pendant et après la guerre :
- *a*) La Guerre et l'ouvrier allemand, par M. David.
- *b*) La Guerre et les salaires, par M. Waldemar Zimmermann.
- *c*) L'Action du gouvernement sur les conditions sociales en Allemagne pendant la guerre par le Dr Dieckmann.

L'Alimentation et l'Agriculture :
- *a*) La Guerre et la population agricole, par M. Max Sering.
- *b*) L'Approvisionnement alimentaire pendant la guerre, par M. Ar. Skalweit.
- *c*) L'Influence de la guerre sur la production agricole, par M. Friedrich Aereboe.

Effets de la guerre sur la santé de la population civile en Allemagne, par le Dr Franz Bumm.

Effets de la guerre sur les finances allemandes :
- *a*) Effets de la guerre sur la circulation monétaire et les banques (en préparation).
- *b*) Les Finances allemandes pendant la guerre, par M. Walter Lotz.

Séries Autrichienne et Hongroise

Autriche-Hongrie :

*Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.
*Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre Popovics.
Histoire économique militaire ; série d'études écrites sous la direction du professeur Wieser, du général Krauss, du général Hoen et du colonel Glaise-Horstenau. Le Recrutement, etc., par le colonel Klose ; Munitions et ravitaillement, par le colonel Pflug ; (autres volumes en préparation).
L'Utilisation économique des territoires occupés : Serbie, Monténégro, Albanie, par le général Kerchnawe ; l'Italie du Nord, par le général Leidl ; la Roumanie, par le général Félix Sobotka ; l'Ukraine par le général Krauss ; la Pologne, par le général Mitzka.
*« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par MM. Gratz et Schüller.
La Ruine et le démembrement de la monarchie des Habsbourg (en préparation).

Empire d'Autriche :

*Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph Redlich.
Réglementation de l'industrie en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Richard Riedl.
*Le Contrôle de l'alimentation et de l'agriculture en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. H. Löwenfeld-Russ.
*Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.
Les Chemins de fer autrichiens pendant la guerre (contrôle civil), par M. von Enderes ; les Transports sous le contrôle militaire, par le colonel Ratzenhofer.
*Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.
Effets de la guerre sur la morale et la religion, par le chancelier Seipel.
La Guerre et le crime en Autriche, par M. Franz Exner.
Le Coût de la guerre en Autriche, par H. Hornik.

Royaume de Hongrie :

Histoire générale de l'économie de guerre en Hongrie, par M. Gustav Gratz.
Les Effets de la guerre sur l'administration gouvernementale et sur l'esprit public en Hongrie, par le comte Albert Apponyi.
Histoire de l'industrie hongroise pendant la guerre, par le baron Joseph Szterényi.
Histoire du commerce hongrois pendant la guerre, par M. Alexandre Matlekovits.

Histoire des finances hongroises pendant la guerre, par M. John Teleszky.

L'Agriculture en Hongrie, par M. Mutschenbacher, et le Contrôle alimentaire, par M. Jean Bud.

La Vie sociale en Hongrie pendant la guerre, par M. Desider Pap.

La Santé publique et la Guerre en Autriche-Hongrie :

Exposé général de la santé publique en Autriche-Hongrie, par le docteur Pirquet.

Etudes sur la santé publique en Autriche pendant la guerre (deux volumes) par les docteurs Helly, Kirchenberger, Steiner, Raschofsky, Kassowitz, Breitner, von Bokay, Schacherl Hockauf, Finger, Kyrle, Elias, Economo, Muller-Deham, Nobel, Wagner, Edelman et Mayerhofer, avec une introduction par le docteur Pirquet.

Première Série Russe

(Jusqu'à la Révolution bolchéviste).

Effets de la guerre sur le gouvernement et les finances nationales en Russie :

- Les Effets de la guerre sur le gouvernement central en Russie, par M. Paul P. Gronsky.
- Les Finances de l'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Alexandre M. Michelson.
- La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre, par M. Michel V. Bernadsky.
- Le Crédit d'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Paul N. Apostol.

Les Municipalités et les Zemstvos pendant la guerre :

- Les Effets de la guerre sur les municipalités russes et l'Union nationale des villes, par M. N. I. Astroff.
- Les « Zemstvos » en temps de paix et en temps de guerre, par le prince George E. Lvoff.
- Les « Zemstvos », par le prince Vladimir A. Obolensky.
- L'Union nationale des « Zemstvos » et la « Zemgor » (Fédération de l'Union des Zemstvos et de l'Union des Villes), par M. Serge P. Turin.
- La Guerre et la psychologie des membres des « Zemstvos », par Isaac V. Shklovsky.

L'Armée russe dans la guerre mondiale, étude d'histoire sociale, par le général Nicolas N. Golovine.

L'Economie rurale en Russie et la guerre, par MM. Alexis Anziferoff, Alexandre Bilimovitch et M. O. Batcheff.

Les Effets de la guerre sur la propriété foncière et la réforme agraire, par MM. V. A. Kossinsky et Alexandre D. Bilimovitch.

Le Problème du ravitaillement en denrées alimentaires de la Russie pendant la guerre, par M. Pierre B. Struvé, de l'Académie des Sciences de Russie.

*

Effets de la guerre sur le mouvement coopératif en Russie :
Le Crédit coopératif et la coopération agricole en Russie et la guerre, par M. Alexis N. ANZIFEROFF.
Le Contrôle de l'industrie par l'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Simon O. ZAGORSKY.
Les Effets de la guerre sur quelques industries :
a) Les Mines de charbon, par M. Boris N. SOKOLOFF.
b) L'Industrie chimique, par M. Mark A. LANDAU.
c) L'Industrie du lin et de la laine, par M. Serge N. TRETIAKOFF.
d) Le Pétrole, par M. Alexandre M. MICHELSON.
Les Effets de la guerre sur les questions ouvrières :
a) Les Salaires, par Mlle Anna G. EISENSTADT.
b) Les Modifications survenues dans la composition des classes ouvrières, par Vladimir T. BRAITHWAITE.
Effets de la guerre sur le commerce et les échanges :
Le Commerce russe durant la guerre, par M. Paul A. BOURYSHKINE.
La Russie et la guerre économique, par le baron Boris E. NOLDÉ.
Les Transports en Russie pendant la guerre, par M. Michel B. BRAIKEVITCH.
Les Institutions universitaires russes pendant la guerre, par M. Paul J. NOVGORODZOFF.
L'Enseignement primaire et l'enseignement secondaire en Russie durant la guerre, par M. Dimitry M. ODINEZ.
L'Histoire sociale de l'Ukraine pendant la guerre, par M. Nicolas M. MOGILANSKY.
Statistique de la vie publique en Russie pendant la guerre, par M. S. S. KOHN.
La Russie et la guerre mondiale (synthèse historique) (en préparation).

SÉRIE GRECQUE

Effets économiques et sociaux de la guerre en Grèce, par M. A. ANDREADES.

SÉRIE HOLLANDAISE

Effets économiques et sociaux de la guerre dans les Pays-Bas :
L'Effet de la guerre sur le ravitaillement, par M. F. E. POSTHUMA.
L'Industrie hollandaise, par M. C. J. P. ZAALBERG.
Le Commerce et la navigation hollandais, par M. E. P. DE MONCHY.
Prix, salaires et coût de la vie, par M. H. W. METHORST.
Banques et circulation, par MM. VISSERING et J. Westerman HOLSTYN.
Les Colonies hollandaises, 1914-1922, par MM. J. H. Carpentier ALTING et DE COCK-BUNING.
Les Finances de guerre dans les Pays-Bas, de 1918 à 1922. Le Coût de la guerre, par M. H. W. C. BORDEWYK.
Les Effets de la guerre sur le problème du logement, 1914-1922, par M. H. J. ROMEYN.
**Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. VAN DER FLIER.

Série Scandinave

Les Effets de la guerre en Suède, série de monographies :
- *a*) La Vie et le travail du peuple suédois. Introduction générale, par M. Eli F. Heckscher.
- *b*) L'Agriculture suédoise et l'approvisionnement alimentaire, par M. Carl Mannerfelt.
- *c*) L'Industrie suédoise, par M. Olaf Edstrom.
- *d*) Les Classes ouvrières, par M. Otto Jarte.

Effets de la guerre sur les finances et le commerce suédois :
- *a*) La Circulation et les finances, par M. Eli F. Heckscher.
- *b*) Le Commerce suédois, par M. Kurt Bergendal.

La Norvège et la guerre mondiale, par M. Wilhelm Keilhau.

Les Effets économiques de la guerre sur le Danemark, par M. Einar Cohn, avec une étude sur l'Islande, par M. Thorstein Thorsteinsson.

Série Japonaise

Influence de la guerre sur la production des matières premières au Japon, par M. Kobayashi.

Influence de la guerre sur l'industrie japonaise, par M. Ogawa.

Influence de la guerre sur le commerce japonais et les échanges, par M. Yamasaki.

Influence de la guerre sur les transports au Japon, par M. Matsuoka,

Influence de la guerre sur les finances japonaises et le marché monétaire, par M. Ono.

Influence sociale de la guerre au Japon, M. Kobayashi.

Série Bulgare

Les Effets économiques de la guerre en Bulgarie, par M. G. T. Danailov.

Série Tchécoslovaque

*Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Les Effets de la guerre sur le peuple tchécoslovaque. Volume d'études rédigées sous la direction du président Masarik.

Série Yougo-slave

Situation économique de la Serbie avant la guerre et pendant la première année de la guerre, par M. Velimir Bajkitch.

Effets économiques et sociaux de la guerre en Serbie, par M. Dragoliub Yovansvitch.

Effets de la guerre, série d'études (en préparation).

Série Roumaine

La Révolution agraire en Roumanie et dans le sud-est de l'Europe, par M. D. Mitrany.

Conséquences économiques de la guerre en Roumanie :

Les Effets de l'occupation ennemie en Roumanie, par M. G. Antipa.

Les Effets de la guerre sur la santé publique en Roumanie, par M. J. Cantacuzène.

Les Effets de la guerre sur la vie économique roumaine (volume en préparation).

Les Finances de guerre de la Roumanie, par M. Vintila Bratianu.

L'Agriculture roumaine pendant la guerre, par M. Innescu Sisesti.

III

LISTE DES MONOGRAPHIES PUBLIÉES ET DES ÉDITEURS

(La publication des monographies est faite sous la direction générale de la *Yale University Press*, avec le concours d'éditeurs dans les différents pays. Chacun des volumes se trouve donc ainsi non seulement à la *Yale University Press*, mais dans tous les pays, chez les éditeurs de l'*Histoire économique et sociale de la guerre*.)

Les ouvrages suivants ont paru ou vont paraître prochainement :

Séries Autrichienne et Hongroise
(*en allemand*)

Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.
Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre von Popovics.
Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.
Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.
« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle Union économique, par MM. Gratz et Schüller.
Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph Redlich,
Études sur la santé publique en Autriche pendant la Guerre, par les docteurs helly, Kirchenberger, Steiner, Raschofsky, Kassowitz, Breitner, von Bokay, Schacherl, Hockauf, Finger, Kyrle, Elias, Economo, Muller-Deham, Nobel, Wagner, Edelman et Mayerhofer, avec une introduction par le docteur Pirquet.

Série Belge
(*en français*)

La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. Pirenne et M. Vauthier.
Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.
Le Secours de chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. E. Mahaim.

Série Anglaise
(en anglais)

Le Contrôle des Alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.
Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith.
Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.
Manuel de l'administration des Archives, par M. Hilary Jenkinson.
La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.
Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.
Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.
L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe.
L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne.
Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton.
Les Organisations ouvrières par ateliers, par M. G. D. H. Cole.
Le Trade-Unionisme et les Munitions, par M. G. D. H. Cole.
La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon, par M. G. D. H. Cole.
Mécanisme de certains contrôles de l'Etat, par M. E. M. H. Lloyd.
Les Industries de la Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.
L'Écosse rurale pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. W. R. Scott : Pêcheries écossaises, par M. D. T. Jones ; Agriculture écossaise, par M. H. M. Conacher ; Le Travailleur agricole, par M. J. S. Duncan ; La Réforme agraire, par M. W. R. Scott ; Appendice sur le jute, par M. J. P. Day.
Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. J. W. Hirst et J. E. Allen.

Série Italienne
(en italien)

Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.
Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.
La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'Stéfani.
L'Alimentation et la politique du ravitaillement en Italie, par M. Riccardo Bachi, avec un appendice sur le Réapprovisionnement en vivres de l'armée italienne, par M. Gaetano Zingali.

Série Tchécoslovaque
(en anglais)

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Série Hollandaise
(en anglais)

Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der Flier.

Série Américaine
(en anglais)

Recueil des sources américaines pour l'Histoire économique de la guerre, par M. Waldo G. Leland et M. Newton D. Mereness.

Série traduite et abrégée
(en anglais)

Histoire des industries françaises pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.

Série Française
(en français)

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.
Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser.
L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.
Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion.
Les Forces hydro-électriques pendant la guerre, par M. Raoul Blanchard.
L'Agriculture française pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.
Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.
Lyon pendant la guerre, par M. E. Herriot.
La Vie économique à Bordeaux pendant la guerre, par M. P. Courteault.
Tours et la guerre. Etude économique et sociale, par MM. Michel Lhéritier et C. Chautemps
Marseille pendant la guerre, par M. P. Masson.
Rouen pendant la guerre, par M. J. Levainville,
Bourges pendant la guerre, par M. C. J. Gignoux.
Paris pendant la guerre, par MM. H. Sellier, Bruggeman et Poëte.
Les Formes du gouvernement de guerre, par M. P. Renouvin.
La Santé et le travail des femmes pendant la guerre, par M. Marcel Frois.
Le Mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. L. March.
La Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. Nogaro et M. le lieutenant-colonel Weil.

Les Dépenses de guerre de la France, par M. G. Jèze.
Les Finances de guerre de la France, par M. H. Truchy.
Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. M. Peschaud.
La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. G. Pocard de Kerviler.
L'Afrique du Nord pendant la guerre, par M. Augustin Bernard.
L'Organisation de la République pour la paix, par M. H. Chardon.
De la Lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Ch. Gide et Daudé-Bancel.
L'Organisation du travail dans la région envahie de la France pendant l'occupation, par M. P. Boulin.

* * *

Les éditeurs et les dépositaires de ces volumes sont les suivants :
Amérique : *Yale University Press*, New-Haven (Connecticut).
Autriche-Hongrie : *Holder-Pichler-Tempisky, A. G.*, Vienne (Autriche)
France : *Les Presses Universitaires de France*, 49, Boulevard St-Michel, Paris (France).
Allemagne : *Deutsche Verlags-Anstalt*, Berlin et Stuttgart.
Grande-Bretagne : *Oxford University Press, Amen House*, Warwick Square, Londres. E. C. 4.
Italie : *Casa Editrice Laterza* Bari (Italie).
Suède : *Nostedt et Söner*, Stockholm.

Toute personne qui désirerait avoir des renseignements sur les volumes parus ou à paraître doit s'adresser à l'éditeur de son pays.



